



Justiitsministeerium
Põhiseaduse asjatundjate kogu

Põhiseaduse asjatundjate kogu
tegevuse aruanne



Sisukord

EESSÕNA	3
I. JUSTIITSMINISTRI ETTEPANEKUD	5
II. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TEGEVUSE ETTEVALMISTAMINE	15
1. PÕHISEADUSE TEKSTI KORREKTSIOONI LÄHTEKOHAD. RAIT MARUSTE	15
2. ALGSED SEISUKOHAD PÕHISEADUSE MUUTMISE KOHTA. BERIT AAVIKSOO	15
3. PÕHISEADUSE KITSASKOHAD 2017. A SEISUGA. MADIS ERNITS	18
4. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU – ETTEPANEKUD. PRIIT PIKAMÄE	29
5. MÕTTEID PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TÖÖ KOHTA. PALOMA KRÕÖT TUPAY	29
6. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU – ETTEPANEKUD. ÜLLE MADISE	30
7. ARVAMUS. UNO LÕHMUS	36
8. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TEGEVUSEST. RENÉ VÄRK	36
9. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TEGEVUSEST. ALLAR JÕKS	37
10. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TEGEVUSEST. HEIKI LOOT	37
11. ARVAMUS. JÜRI ADAMS	37
12. ETTEPANEKUD MÕTTEVAHETUSEKS PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGUS. MÄRT RASK	39
III. EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE PROBLEEMIDE KATALOOG	43
IV. PÕHIÕIGUSED JA VABADUSED	52
V. RIIGIKORRALDUS	60
VI. DEMOKRAATIA RAKENDAMINE	70
VII. RIIGIKAITSE	82
VIII. KOHTUD	91
IX. EUROOPA LIIT JA SUVERÄÄNSUS	93
X. KOHALIK OMAVALITSUS	108
LISAD	110



EESSÕNA

Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse.¹

Moodustasin 2016. aasta detsembrikuus Justiitsministeeriumi juurde põhiseaduse asjatundjate kogu², mis koosneb 12 õigusasjatundjast. Kogu liikmed on Riigikogu põhiseaduskomisjoni liige Jüri Adams, Riigikohtu esimees Priit Pikamäe, õiguskantsler Ülle Madise, riigisekretär (alates 03.12.2018 Riigikohtu halduskolleegiumi kohtunik) Heiki Loot, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik Madis Ernits, Tartu Ülikooli külalisprofessor Uno Lõhmus, Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent René Värk, vandeadvokaat Allar Jõks, vandeadvokaat Jüri Raidla, endine Riigikohtu esimees Rait Maruste, endine Riigikohtu esimees ja vandeadvokaat Märt Rask, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik Berit Aaviksoo (kuni 13.11.2017) ning Riigikogu Kantselei asedirektor Aaro Mõttus (alates 13.11.2017). Kogu tegevusse on kaasatud ka endine Vabariigi Presidendi õigusnõunik (Tartu Ülikooli riigiõiguse lektor) Paloma Krõõt Tupay.

Põhiseaduse asjatundjate kogu seadis oma töö eesmärgiks põhiseaduse ja põhiseaduse kultuuri tugevdamise. Viidatud eesmärgi saavutamiseks otsustati selgitada välja põhiseaduses³ muutmist ja täiendamist vajavad küsimused ning seda lähtuvalt põhimõttest, et Eesti riikluse eesmäärke ja aluspõhimõtteid ei muudeta. Seejuures ei taotletud põhiseaduse tervikanalüüsi ega kommentaaride koostamist. Oluliseks peeti lähtumist akadeemilise vabaduse ja sõltumatuse printsiibist. Sellest tõukuvat loobuti ka ettepanekute üle hääletamise võimalusest.

Põhiseaduses muutmist või täiendamist vajavate teemade ja üksikküsimuste selgitamiseks kujundasid põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed esmalt oma hoiakud (käesoleva raporti II peatükk). Töö alusdokumendiks võttis kogu aga põhiseaduse probleemide kataloogi, mis koostati kogu liikmete konkreetsemate ettepanekute põhjal (käesoleva raporti III peatükk). Kataloogi alusel anti hinnang põhiseaduse analüüsivajaduse põhjendustele ja sõeluti välja põhiseaduses põhjalikumad analüüsi vajavad teemad ja üksikküsimused. Kataloog sisaldab 62 ettepanekut.

Põhiseaduse asjatundjate kogu ülesandeks oli ka hinnangu andmine põhiseaduse analüüsivajadusele Euroopa Liidu liikmesusega seotud küsimuses ning laiapõhjalise riigikaitse käsitlesega seotud küsimustes, sealhulgas NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ja eriolukordade analüüs.

Kogu määratles probleemide kataloogi alusel seitse valdkonda, millega jätkati tööd: Euroopa Liit ja suveräänsus, riigikaitse ja NATO, riigikorraldusõigus (riigi organisatsioon/institutsioonid),

¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse preambul.

² Edaspidi tekstis nimetatud ka *kogu*.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus, Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus.



kohtud, kohalik omavalitsus, demokraatia rakendamine ning põhiõigused ja vabadused. Valdkondadele määrati ka vastutavad raportöörid, kelle ülesandeks oli võtta valdkond kokku ning kanda teema ette koos ettepanekutega. Valdkondade raportöörideks said vastavalt Madis Ernits, Märt Rask, Rait Maruste, Priit Pikamäe, Jüri Adams, Allar Jõks ja Uno Lõhmus.

Kogu aktiivne tööperiood kestis 2017. aasta jaanuarikuust kuni 2018. aasta juunikuuni (*incl.*). Viidatud perioodil pidas kogu 14 koosolekut, mille tulemusena valmis seitse raportit (käesoleva raporti peatükid IV-X). Raportööride koostatud raportid väljendavad nende isiklike vaateid, hinnanguid ja seisukohti, arvestades võimalusel teiste kogu liikmete arvamuste ja ettepanekutega.

Raportööride raportite põhjal koostas Justiitsministeerium põhiseaduse muutmise ja täiendamise ettepanekud, mis edastatakse seisukoha võtmiseks Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule (käesoleva raporti I peatükk). Viidatud ettepanekute aluseks on järgmised põhimõttelised kaalutlused:

- 1) riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja kollektiivkaitse põhimõttel;
- 2) riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei piirdu Euroopa Liiduga, vaid selle eesmärgiks on võimaldada osa riigi otsustusõigust ühiseks teostamiseks üle kanda ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis rajanevad inimõigustel ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtetel;
- 3) põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta (demokraatia kaitseklausel), et üle aegade säiliks demokraatia, õiglus ja õigus;
- 4) Eesti inimestel on vaja uusi põhiõigusi ja tugevamat põhiõiguste kaitset;
- 5) oluline on demokraatia laiendamine uute instituutide kaudu.

Lisaks sisalduvad põhiseaduse muutmise ettepanekutes muudatused Vabariigi Presidendi valimise korras. Peamiseks lähtekohaks sellekohase ettepaneku tegemisel on vajadus tagada võimalikult suure poliitilise toetusega kandidaadi Vabariigi Presidendiks valimine valimiskogu viimases voorus. Selleks sätestatakse kahe valimisorgani asemel üks valimisorgan, säilitatakse valimiskogus Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse esindajate proportsioon ning võimaldatakse valimisvoorude vahel sõlmida kokkuleppeid.

Käesoleva raporti koostamisel oli üheks sisendiks ka 20 aastat tagasi endise justiitsministri Paul Varuli juhitud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni koostatud raport. Samas tuli viidatud raporti puhul arvestada, et Eesti polnud tollal veel Euroopa Liidu ja NATO liige, samuti ei olnud välja kujunenud asjakohast kohtupraktikat. Eesti Vabariigi 100. aastapäeval on asjakohane vaadata tulevikku, et Eesti riiklus ja rahvas jääks kestma.

Käesoleva raporti mõte ei olegi niivõrd selles, et esitatud muudatusettepanekud saaksid ellu rakendatud, vaid pigem on see meetod selleks, kuidas põhiseadust arendada, samuti osundada probleemidele ja arengutele, millega Eesti seisab tulevikus silmitsi.

Loodan, et käesolev raport on aluseks viljakale riigiõiguslikule arutelule ning parlamendile ja valitsusele lähtekohaks põhiseaduse põhistamisel.

Täna põhiseaduse asjatundjate kogu liikmeid ja eksperte tehtud töö ja pühendumise eest. Kogu töö tulemus hõlmab riigi õiguslikku vaadet seoses Eesti 100. aastapäevaga.

Urmas Reinsalu
justiitsminister



I. JUSTIITSMINISTRI ETTEPANEKUD

1. Põhiseaduse preambuli kohta muudatusettepanekuid ei tehta.

2. Põhiseaduse I peatüki „Üldsätted“ kohta muudatusettepanekuid ei tehta.

3. Põhiseaduse II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ muutmise ettepanekud

1. Põhiõiguste piiranguklauslite ühtlustamine

Paragrahv 11 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 11. Põhiseadusega tunnustatud õigusi ja vabadusi võib piirata ainult seadusega ning üksnes juhul, kui piirang vastab üldist huvi pakkuvale eesmärgile või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 56–57.

2. Õigus isikupuutumatusetele

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 18¹ järgmises sõnastuses:

„§ 18¹. Igaühel on õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusetele.

Meditsiini ja bioloogia valdkonnas tuleb eelkõige austada järgmisi nõudeid ja keelde:

- 1) seaduses ettenähtud korra kohaselt antud asjaomase isiku vaba ja teadliku nõusoleku nõue;
- 2) eugeeniliste, eelkõige isikute valikuga seotud toimingute keeld;
- 3) inimkehast või selle osast rahalise tulu saamise keeld;
- 4) inimese reproduktiivse kloonimise keeld.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 52–53.

3. Orjapidamise ja sunniviisilise töö keeld

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 18² järgmises sõnastuses:

„§ 18². Kedagi ei tohi pidada orjuses ega sunduses.

Kellelki ei tohi nõuda sunniviisilist ega kohustuslikku töötamist.

Inimkaubandus on keelatud.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 55.

4. Paragrahvi 18¹ lisamise korral

Paragrahvi 20 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 20. Igaühel on õigus vabadusele ja turvalisusele.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 53.

5. Õigus õiglasele õigusemõistmisele

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 23¹ järgmises sõnastuses:



„§ 23¹. Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus.

Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud.

Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 53.

6. Privaatsusõiguste koondamine

Paragrahv 26 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 26. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu puutumatus ja kommunikatsiooni saladust.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 55–56.

7. Õigus oma isikuandmete kaitsele

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 26¹ järgmises sõnastuses:

„§ 26¹. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

Isikuandmeid võib koguda ja töödelda kindlaksmääratud eesmärkidel isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Isikuandmete töötlemist kontrollib sõltumatu asutus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 53–54.

8. Lapse õigused

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 27¹ järgmises sõnastuses:

„§ 27¹. Lapsel on õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele.

Lapsel on õigus vabalt väljendada oma seisukohti, sealhulgas iga teda puudutavas kohtu- ja haldusmenetluses. Neid seisukohti võetakse arvesse lapsega seotud küsimustes vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

Kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Igal lapsel on õigus säilitada regulaarsed suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga. Neid suhteid võib piirata, kui see on vastuolus lapse huvidega.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 54.

9. Kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 36¹ järgmises sõnastuses:

„§ 36¹. Kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 54.

10. Erakonna sisedemokraatia

Paragrahvi 48 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:



„Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Erakondade korraldus ja juhtimine peab vastama demokraatia üldtunnustatud põhimõtetele.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 74–75.

11. Erakondade rahastamise reguleerimine

Paragrahvi § 48 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Erakond peab andma avalikult ülevaate oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest. Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 75–76.

12. Õigus heale haldusele

Põhiseadust täiendatakse paragrahviga 51¹ järgmises sõnastuses:

„§ 51¹. Igaühel on õigus heale haldusele. See õigus kätkeb eelkõige:

- 1) igaühe õigust, et ametiasutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul;
- 2) igaühe õigust, et ta kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada;
- 3) asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 54.

13. Õigus puhtale elukeskkonnale ja kultuuripärandi säilimisele

Paragrahvi 53 täiendatakse lõikega 1 järgmises sõnastuses:

„Igaühel on õigus kultuuripärandi säilimisele ja puhtale elukeskkonnale.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

4. Põhiseaduse III peatüki „Rahvas“ muutmise ettepanekud

14. Omaalgatuslik vastupanu

Paragrahvi 54 lõiget 2 täiendatakse pärast sõnu „omalgatuslikku vastupanu“ sõnadega „, mille alused ja korra sätestab seadus“.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 83.

15. Kõrgeima riigivõimu teostamine

Paragrahv 56 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 56. Kõrgeimat võimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

- 1) Riigikogu, Euroopa Liidu parlamendi ja kohalike omavalitsuste esinduskogude valimisega;
- 2) rahvahääletusega;
- 3) rahvaküsitlusega ja rahvaalgatusega.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse V peatükis, lk 59.



5. Põhiseaduse IV peatüki „Riigikogu“ muutmise ettepanekud

16. Riigikogu liikmete arv

Paragrahvi 60 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 60. Riigikogul on 91 liiget.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse V peatükis, lk 60–61.

17. Nn peibutuspardid

Paragrahvi 63 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis ega kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 76–77.

18. Nn peibutuspardid

Paragrahvi 64 lõike 2 punkt 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse või kohaliku omavalitsuse volikogusse valitaks osutamisel.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 77.

19. Vabariigi Presidendi valimise kord

Paragrahvi 65 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

20. Riigikogu ülesanded

Paragrahvi 65 punkt 14 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„14) kuulutab riigis välja riigi kaitseseisundi vastavalt põhiseaduse §-le 128.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 78–79.

21. Opositsiooni õiguste suurendamine

Paragrahvi 71 lõiget 3 täiendatakse teise ja kolmanda lausega järgmises sõnastuses:

„Uurimiskomisjoni moodustamise õigus on vähemalt ühel kolmandikul Riigikogu liikmetel. Uurimiskomisjoni menetluse ja töökorralduse sätestab seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 72.

22. Fraktsiooni õigus pöörduda seaduse eelnõu põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse

Paragrahvi 71 täiendatakse lõikega 4 järgmises sõnastuses:

„Vähemalt üks kolmandik Riigikogu liikmetest võib esitada taotluse Riigikohtule, et hinnata seaduseelnõu kooskõla põhiseadusega.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 72–73.



6. Põhiseaduse V peatüki „Vabariigi President“ muutmise ettepanekud

23. Vabariigi Presidendi ülesanded

Paragrahvi 78 punktid 16, 17 ja 18 tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 80.

24. Vabariigi Presidendi valimise kord

Paragrahv 79 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 79. Vabariigi Presidendi valib valimiskogu.

Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja vähemalt kahest iga kohaliku omavalitsuse üksuse esindajast, kes peab valimiskogusse kandideerimise viimaseks päevaks olema vähemalt 21-aastaseks saanud kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslik Eesti kodanik.

Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal valimiskogu liikmel on üks hääl.

Vabariigi President valitakse viies hääletusvoorus. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab valimiskogu koosseisu enamus. Viiendas hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes saab enim poolthääli.

Esimesest hääletusvoorst pääsevad edasi viis kandidaati. Igast järgnevast hääletusvoorst langeb välja üks vähim poolthääli saanud kandidaat. Hääletusvoorudes võrdse häältearvu korral pääseb edasi vanim kandidaat.

Esimesel päeval toimub üks hääletusvoor. Teisel ja kolmandal päeval toimub kaks hääletusvooru.

Vabariigi Presidendi valimise ja valimiskogu moodustamise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

25. Vabariigi Presidendi valimise kord

Paragrahvi 80 lõikes 1 asendatakse sõna „viieks“ sõnaga „seitsmeks“ ning sõna „kaheks“ sõnaga „üheks“.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

7. Põhiseaduse VI peatüki „Vabariigi Valitsus“ muudatuseettepanekud

26. Vabariigi Valitsuse ülesanded

Paragrahvi 87 punkt 8 tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 79.

27. Vabariigi Valitsuse ülesanded

Paragrahvi § 87 täiendatakse punktiga 9 järgmises sõnastuses:

„9) kui Riigikogu ei saa kokku tulla, kuulutab Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral välja riigi kaitseseisundi vastavalt põhiseaduse §-le 128.“



Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 79.

28. Nn peibutuspardid

Paragrahv 99 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 99. Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis, kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse ega kuuluda kohaliku omavalitsuse organitesse. Vabariigi Valitsuse liikme volitused lõpevad, kui ta on osutunud valituks kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 77.

8. Põhiseaduse VII peatüki „Seadusandlus“ muutmise ettepanekud

29. Seaduste algatamise õigus

Paragrahvi 103 täiendatakse punktiga 6 järgmises sõnastuses:

„6) Eesti Vabariigi kodanikul rahvaalgatuse korral.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

30. Riigikaitse seadus

Paragrahvi 104 lõike 2 punktis 16 asendatakse sõnad „erakorralise seisukorra seadus“ sõnaga „riigikaitse seadus“.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 82.

31. Rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus

Paragrahvi 104 lõike 2 punkt 17 tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 82.

32. Rahvaküsitlus

Paragrahvi 105 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Riigikogu on õigus seaduseelnõu või riigielu küsimuses viia läbi mittesiduv rahvaküsitlus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse eessõnas.

33. Vabariigi Presidendi seadlus

Paragrahvi 109 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 109. Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus edasilükkamatu riikliku vajaduse korral (või „erakordselt kiireloomulises olukorras, mis nõuavad viivitamatut seaduse vastuvõtmist“) anda seaduse jõuga dekreete, mis kannavad Riigikogu esimehe ja Vabariigi Presidendi kaasallkirja ning hakkavad kehtima dekreedis märgitud ajal.

Vabariigi Valitsus esitab dekree di kohe Riigikogule, kes võtab esimesel võimalusel vastu selle kinnitamise või tühistamise seaduse. Kui Riigikogu ei kinnita dekreeti, siis kaotab see kehtivuse.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 79.

34. Vabariigi Presidendi seadlus



Paragrahv 110 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 110. Vabariigi Valitsuse dekreediga ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 79–80.

9. Põhiseaduse VIII peatüki „Rahandus ja eelarve“ muutmise ettepanekud

35. Eesti raha emissiooni ainuõigus

Paragrahvi 111 esimene lause tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse V peatükis, lk 64.

10. Põhiseaduse IX peatüki „Välissuhted ja välislepingud“ muutmise ettepanekud

36. Euroopa Liit

IX peatüki pealkiri muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„EUROOPA LIIT, VÄLISSUHTED JA VÄLISLEPINGUD“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IX peatükis, lk 99.

37. Euroopa Liit

Paragrahv 120 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 120. Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi otsustusõigusest ühiseks teostamiseks rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.

Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisisises õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IX peatükis, lk 99.

38. Riigikaitse kohustused

Paragrahvi 121 punktis 4 asendatakse sõna „sõjalisi“ sõnaga „riigikaitselisi.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 82.

39. Euroopa Liit

Paragrahv 121 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 121. Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises. Liit on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.

Riigikogu osaleb Euroopa Liidu asjades.



Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlemises Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.

Euroopa Liidu liikmeks oleku ajal võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IX peatükis, lk 96–97 ja 99–101.

40. Euroopa Liit

Paragrahv 123 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„**§ 123.** Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud:

- 1) mis muudavad riigipiire;
- 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IX peatükis, lk 100.

11. Põhiseaduse X peatüki „Riigikaitse“ muutmise ettepanekud

41. Riigikaitse aluspõhimõtte ja rahvusvaheline koostöö

Paragrahvi 124 täiendatakse lõikega 1 järgmises sõnastuses:

„Riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja kollektiivkaitse põhimõttel koostöös teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 80–81.

42. Eesti relvajõudude kasutamine ja välisriigi relvajõudude kohalolek

Paragrahv 126 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„**§ 126.** Riigikaitse korralduse, Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

Relvajõudude kasutamise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil kohaloleku põhimõtted sätestab välisleping või seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 81.

43. Riigikaitse kõrgem juht

Paragrahv 127 tunnistatakse kehtetuks.



Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 80.

44. Riigi kaitseseisund

Paragrahv 128 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 128. Riigikogu võib omaalgatuslikult või Vabariigi Valitsuse ettepanekul koosseisu hääلteenamusega välja kuulutada riigi kaitseseisundi kogu riigis või selle osas.

Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral ja kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus välja kuulutada riigi kaitseseisundi, ootamata ära Riigikogu otsust. Vabariigi Valitsus esitab riigi kaitseseisundi väljakuulutamise dekreeedi Riigikogule koheseks kinnitamiseks.

Riigi kaitseseisundi korralduse sätestab seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 81–82.

45. Põhiseaduslikku korda ähvardav oht

Paragrahv 129 tunnistatakse kehtetuks.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 82.

46. Põhiõigused riigi kaitseseisundi ajal

Paragrahv 130 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 130. Riigi kaitseseisundi ajal võib taganeda kohustusest tagada isikute õigused ja vabadused ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse IV peatükis, lk 57.

47. Riigi kaitseseisund

Paragrahvis 131 asendatakse sõnad „erakorralise või sõjaseisukorra“ sõnadega „riigi kaitseseisundi“.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 82.

10. Põhiseaduse XI peatüki „Riigikontroll“ kohta muudatusettepanekud puuduvad.

11. Põhiseaduse XII peatüki „Õiguskantsler“ muutmise ettepanekud

48. Õigustloova akti vastuolu põhiseaduse või seadusega

Paragrahvi 142 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Kui akt ei ole kolme kuu jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse V peatükis, lk 65.

12. Põhiseaduse XIII peatüki „Kohus“ muutmise ettepanekud

49. Kohtukorraldus ja kohtumenetluse kord

Paragrahv 149 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 149. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.



Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VIII peatükis, lk 86–87.

50. Kohtuhalduse korraldus

Põhiseadust täiendatakse paragrahvidega 150¹ järgmises sõnastuses:

„§ 150¹. Kohtuhaldust, kohtute toimimist ning süsteemi arengut juhib iseseisev Kohtuhaldusnõukogu.

Pool kohtuhaldusnõukogust koosneb kõigi astmete kohtute esindajaist ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja õigusametkondade esindajaist.

Kohtuhaldusnõukogu juhib Riigikohtu esimees.

Kohtuhaldusnõukogu pädevus ja tegevuskord sätestatakse kohtute seaduses.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse V peatükis, lk 66.

13. Põhiseaduse XIV peatüki „Kohalik omavalitsus“ muutmise ettepanekud

51. Riigi kaitseseisund

Paragrahvi 161 lõikes 2 asendatakse sõnad „erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra“ sõnadega „riigi kaitseseisundi“.

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VII peatükis, lk 83.

14. Põhiseaduse XV peatüki „Põhiseaduse muutmine“ muutmise ettepanekud

52. Demokraatia kaitseklausel

Paragrahvi 162 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 162. Põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“, § 120 ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega. Ükski põhiseaduse muudatus ei tohi olla vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“

Selgitused on esitatud käesoleva arvamuse VI peatükis, lk 68–70 ja IX peatükis, lk 99–100.



II. PÕHISEADUSE ASJATUNDJATE KOGU TEGEVUSE ETTEVALMISTAMINE

1. Põhiseaduse teksti korrigeerimise lähtekohad. Rait Maruste

Ettepanek: nimetada tegevust põhiseaduse teksti korrastamiseks ja ajakohastamiseks.

Eesmärk: saada põhiseaduse korrastatud ja ajakohastatud tekst, jättes muutmata Eesti riikluse eesmärgid, aluspõhimõtted ja toimemehhanismid. Muutmatuks jäävad põhiseaduse preambul ja I ptk „Üldsätted“.

Struktuurse ülesehituse korrastamine. Alusprintsipiidest (demokraatia, võimude lahusus ja tasa-kaalustatus) lähtuvalt tuleks korrastada põhiseaduse struktuurne ülesehitus (peatükkide asetus) nt rahvas, põhiõigused ja vabadused, riigikogu, valitsus, kohus, president, kohalik omavalitsus, seadusandlus ja välislepingud, riigikaitse, välissuhtlus (uus ptk), rahandus, riigikontroll, õiguskantsler.

Kehtivast tekstist kõrvaldada selgelt aegunud ja ebaadekvaatne tekst. Kõrvaldada põhiseadusesse mittekuuluvad normid (detailid), vähendada korralduslike normide hulka.

Lisada. Täpsem regulatsioon tulenevalt Eesti liikmesusest ELis, NATOs jt rahvusvahelistes organisatsioonides, integreerides need asjakohaste peatükkide teksti.

Lisaks võiks kaaluda:

- * õiguslikult mittesiduva rahvaküsitluse lisamist;
- * II ptk teksti kooskõlla viimist rahvusvaheliste lepingute asjakohaste tekstidega;
- * kodanikkonna (EV, ELi ja mitmikkodakondsuse) täpsemat määratlemist;
- * Riigikogu rolli tugevdamist lähtuvalt parlamentaarse riikluse üldpõhimõttest, sh Riigikogu liikmete arvu vähendamist ja Riigikogusse järjestikku kuulumise piiramist;
- * riigivõimu ülemineku ja järjepidevuse tagamist erandlikes oludes;
- * eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomist, eraldades Riigikohtust põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve funktsiooni; kohtuhalduse korraldamist ja kohtuastmete pädevust;
- * õiguskantsleri ameti ümberkujundamist ombudsmani ametkonnaks;
- * seadusandluse põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontrolli funktsiooni koondamist Vabariigi Presidendi ametkonda; Presidendi ametisoleku muutmist ühekordseks, tagasisalimise õigusega ning tema valimiskogus valimisel häältelugemise täpsustamist;
- * PS nõudena seaduse tasemel õigusliku regulatsiooni kokkutõmbamist.

2. Algised seisukohad põhiseaduse muutmise kohta. Berit Aaviksoo

Toetan komisjoni töö juhtprintsibiina seisukohta, et kavandatava revisjoni käigus ei muudeta põhiseaduse aluspõhimõtteid (siin autonoomses, mitte neile ELi liikmesuse kontekstis õiguskirjanduses vahel omistatud tähenduses). Mõõnan mõningaid raskusi selle seisukoha ühitamisel arusaamaga, et ülevaatamist võivad siiski vajada ELi liikmesuse sätestus ning näiteks Vabariigi Presidendi valimise korraga seonduv. Selgitan seda allpool.

Minu hinnangul ei vaja kehtiv põhiseadus muutmist, vaid võimaldab paindlikku tõlgendamist ka kohtades, mida on erinevatel hinnangutel käsitletud kui muutmist vajavaid. Reservatsiooni teeksin riigikaitse valdkonnas (kus ma asjavõhikuna ei ole suuteline kehtiva teksti ühildamist



nüüdisaegsete riigikaitseliste vajadustega adekvaatselt hindama), ja VP valimiskorraga seonduva osas (vt täpsemalt allpool).

Muutmisalgatuse peamiseks kitsaskohaks pean asjaolu, et see on tekkinud olukorras, kus puudub akadeemiline konsensus kehtiva põhiseaduse sisus, elik muuta tahetakse midagi, mida (veel) ei ole suudetud põhjanevalt kirjeldada. Eriti kehtib see minu hinnangul ELi liikmesuse kohta (vt allpool).

Möönan, et põhiseadus sisaldab kirjakohti, mille sisustamise osas valitseb ebaselgus. Pean seda siiski põhiseaduse tugevuseks, mitte nõrkuseks – sellised lõplikult kinni teoretiseerimata sätted võimaldavad minu hinnangul hilisemat tõlgendamist ka olukordades, mida ei ole võimalik olnud ette näha põhiseaduse vastuvõtmise hetkel ega ole võimalik ette näha komisjoni töö ajal. Mõne seesuguse sätte muutmine võib seega tekitada olukorra, kus selle n-ö kinni tõlgendamine välistab sisustamise, mida võimaldab praegune, n-ö täpsustamata sõnastus.

Esitan ka mõned isiklikud (haja)mõtted valdkondades, mida muutmisalane diskussioon on seni hõlmanud. Ma ei puuduta riigikaitset eeltoodud põhjusel.

I. Võimutäius ja selle jagamine: PS § 1, PSTS § 1

Pean Eesti põhiseaduse suveräänsust (tema erinevates tähendustes, mistap eelistan tööjärgus kasutada määratlemata tavakeele mõistet „võimutäius“) selle seni kõige vähem läbi teoretiseeritud aluspõhimõtteks. Just sellel põhjusel suhtun suveräänsuse kohta sätestatu muutmisesse kõige ettevaatlikumalt.

Ennekõike ei ole ma ka praeguse põhiseaduspraktika (aga ka näiteks PS kommentaaride kolmanda väljaande asjaomastes kirjakohtades, s.o PS § 1 ja PSTS § 1 kommentaarides väljendatu) toel veendunud, et ma olen – isegi keskmise juristina – võimeline aru saama, milline on põhiseadusandja meelest PS §-s 1 sätestatud suveräänsuse üld- ja PSTS §-s 1 sätestatud, üksnes ELi liikmesuse kohta kehtiva erinormi (ja sedagi võimalik et mittejagataval eeldusel, et neid tuleb sellisena vaadelda) täpne vahekord. Samuti, millises normis sisaldub sellise tõlgenduse korral liitriigis osalemise keeld või millised nõuded ikkagi esitab PS § 1 välislepingutega pädevuste osalisele loovutamisele ka väljaspool Euroopa Liidu liikmesust (nt NATO). Omamata arusaama kehtiva põhiseaduse asjaomases sisust, on mul keeruline toetada või vastustada selle muutmise ideed.

Kahtlustan, et põhiseaduse tavaadressaadi ehk isiku jaoks on konstruktsioon, mis säilitab nendes tingimustes PS § 1 muutumatuna, veelgi vähem hoomatav elik vajab legitiimsena paistmiseks vähemalt korralikku lahtikirjutust.

Ka ei poolda ma PSTS täiendamist täpsemate juhistega olukordadeks, kus lepingumuudatustega kantakse Euroopa Liidule üle täiendavaid pädevusi. Seda põhjusel, et nähes ette detailse regulatsiooni *pro forma* lepingumuudatuste jaoks, võime tulevikus leida end olukorrast, kus põhiseadus ei võimalda reageerimist olukorras, kus pädevuste üleandmine on toimunud muul viisil, nt Euroopa Kohtu aktiivse tõlgendamistegevuse tulemusel kehtivate aluslepingute raames. Minu hinnangul võimaldab kehtiv tekst paindlikku lähenemist ka selliste olukordade tarvis.



Seetõttu leian, et põhiseaduse suveräänsusparagrahvi sisuline muutmine, kui seda peetakse vajalikuks, peab põhinema erakordselt põhjalikul analüüsil. Kui selline suudab adresseerida kõiki minu eelkirjeldatud muresid, ei ole ma loomulikult PS teksti inimsõbralikustamise vastu.

Suured lootused suveräänsuse sisustamisel lasuvad ka PS uutel kommentaaridel, mis tuleks enne analüüsi tellimist ära oodata.

II. Võimude lahusus: Vabariigi Presidendi valimise kord

Ma ei toeta Vabariigi Presidendi muutmist otsevalitavaks. Mõistagi on tegu poliitilise seisukohaga, ent esitan selle siinkohal täiendavalt põhjusel, et VP otsevalitavaks muutmise idee ei ole minu hinnangul ühildatav postulaadiga, et põhiseaduse üldsätteid PS võimaliku revisjoni käigus ei muudeta – see idee muudab minu meelest oluliselt võimutasakaalu elik toob kaasa muudatused viisis, kuidas mõtestada §-s 4 väljendatud ideed võimude tasakaalust ja vastastikusest kontrollist.

Tegemist ei ole küll PS konkreetse paragrahvi nominaalse muudatusega, ent jagan seisukohta, mille kohaselt alustalasisid ei kõigutata ka laiemas, s.t sisulises mõttes. Kogu kehtiva põhiseaduse võimutasakaalu mehhanism on minu hinnangul kalibreeritud eeldusele, et VP on Eesti õiguskorras kaudse legitimeerimisega, mistõttu korrektsioon selles küsimuses võib tingida vajaduse üle vaadata kogu kehtiva põhiseaduse pidurite ja puhvrite süsteemi.

Väljaspool VP otsevalimise küsimust olen seisukohal, et kehtiv põhiseadus ei sisalda juhiseid olukordadeks, kus VP jääb valimiskogus valimata – selles osas on tegemist „põhiseadusandja tegematajätmisega“, mis vajaks eemaldamist. Pean põhiseaduslike institutsioonide valimise küsimust selliseks oluliseks riigikorralduslikuks (ja otseselt võimude lahususega seonduvaks) küsimuseks, mille otsustamist ei saa jätta seadusandja meelevalda. Vabariigi Presidendi valimise kord peaks olema ammendavalt sätestatud põhiseaduses eneses.

III. Kohtukorraldus

Käsitlen siin spetsiifiliselt PS §-ga 149 seonduvat, ent selle kohta lausutu kehtib ka sarnaste olukordade kohta üldistatult.

Ma ei jaga (siin-seal avaldatud) seisukohta, mille kohaselt ei võimalda kehtiv põhiseadus nt kohtuasjade algamist teise astme kohtust: minu hinnangul on kehtiva PS § 149 võimalik tõlgendada ka viisil, mis jätab kohtukorralduslikud küsimused seadusandja (põhiseaduslikku) meelevalda. Minu hinnangul ei välista seesugust tõlgendust ka Riigikohtu 2009. a lahend ning seda põhjusel, et kehtiva põhiseaduse sisustamisel ei saa piirduda Riigikohtu praktikaga, mis võib olla (ja tihti ongi) ajas muutuv. Selles osas on õigusdoktriini osakaalu Eesti põhiseaduspraktikas minu meelest alahinnatud (ja alakasutatud). Kui peaks leitama, et Riigikohtu otsused ei ole PS tõlgendamisel kriitiliselt hinnatavad, mõõnan, et asjakohane oleks nimetatud PS paragrahvi muuta.

Kokkuvõtte

1. Ma ei toetaks põhiseaduse aluspõhimõtete korrektuuri ka juhul, kui neid sätestavaid paragrahve nominaalselt ei muudeta. See seisukoht puudutab ennekõike võimutäiust ja võimude lahusust (nagu neid eelolevas on sisustatud) käsitlevaid põhiseaduse osi.



2. Ka muus osas ei pooldaks ma muudatusi enne, kui komisjoni tellitavate analüüside tulemusel on selgunud, et kehtivat põhiseadust ei ole võimalik tõlgendada viisil, mis vastaks kahekümne viie aasta jooksul toimunud arengutest tingitud vajadustele (eelkõige riigikaitse, aga nt ka kohtukorralduse valdkonnas).
3. Kindlasti toetan ideed tellida eksperdianalüüsid komisjoni välja pakutud valdkondades. Põhiseaduse muutmine on minu arust (analüüside järgselt) õigustatud (ja näidustatud) tingimusel, mida on kirjeldatud punktis 2 (põhiseaduse tekst ei vasta enam „vajadustele“, mida siin ei ole mõistetud poliitilistena).

Need analüüsid ei konkureeri PS kommentaarides esitatuga, vaid lähevad nendega võrreldes komisjoni sõnastatud uurimisküsimuste toel süvitsi. Kui PS kommentaari esmane ülesanne on minu hinnangul olnud esitada pigem settinud põhiseaduspraktikat, esitades poleemikat vaid riivamisi, siis tellitavate analüüside sisuks võiks olla seni n-ö kinni tõlgendamata kohtade erinevate sisustamisvõimaluste selgitamine ning koherentse tõlgendusvariandi esitamine.

4. Isiklikult sooviksin analüüside tellimist järgmistes valdkondades:
 - * suveräänsus Eesti põhiseaduses (sh PS § 1 ja PSTS § 1 kui üld- ja erinormi vahekord, aga ka seoses liikmesusega rahvusvahelistes organisatsioonides, ennekõike NATOs)
 - * Vabariigi Presidendi valimise kord Eesti põhiseaduses
 - * riigikaitse (väljaspool NATO liikmesuse suveräänsusega seotud küsimust)
 - * kohtukorraldus.

3. Põhiseaduse kitsaskohad 2017. a seisuga. Madis Ernits

Leian, et kuna 1992. a põhiseadus on Eesti kõigi aegade kõige parem põhiseadus, mis on taganud 25 aasta vältel stabiilse ja proportsionaalse valitsemiskorralduse, siis ei saa toetada ettepanekuid, mille tagajärjeks oleks võimude tasakaalu muutmine täitevvõimu positsiooni tugevdamiseks tavalolukorras. Samuti ei tohiks ettepanekud viia põhiseaduse aluspõhimõtete (inimväärikus, demokraatia, õigusriik, sotsiaalriik, Eesti identiteet) olemuse moonutamiseni. Järgnevad ettepanekud puudutavad suveräänsuse delegeerimist, Riigikogu, kohtusüsteemi ja riigikaitsega seonduvaid süstemaatilisi probleeme. Peaesmärkideks on seejuures parlamendi ja kohtusüsteemi sõltumatuse kindlustamine, kahjustamata täitevvõimu juhtrolli. Riigikaitsega seonduvalt on oluline olla põhiseaduslikult valmis nn mustaks stsenaariumiks. Eraldi on käsitletud PS §-ga 162 seonduvat problemaatikat. Lisatud on veel mõned tehnilisemad kitsaskohad. Kuna Vabariigi Presidendi valimise korra muutmise soov on poliitiline otsus, ei kajastu järgnevas ühtegi sellega seonduvat konkreetset ettepanekut. Poliitilise soovi olemasolu korral tuleb presidendi valimise korra reformi mõistagi kaaluda.

I. PSTS, Euroopa Liit ja suveräänsuse delegeerimise volitus

PSTS on täitnud oma funktsiooni – Eesti sai EL-i liikmeks –, kuid on ajale jalgu jäänud. PSTS-i põhilised puudused saab kokku võtta järgmiste punktidenä:

- * Riigikohus on PSTS-le toetudes leidnud, et neli paragrahvi muutsid põhiseadust oluliselt ja läbivalt, EL-i liikmesus peatas suure osa PS sätete toime ja Riigikohus võib jätta kohaldamata PS pädevussätte PSJV teostamiseks;

- * ESM-i otsuses järgi jäi PSTS liiga kitsaks, kuna ESM-i ei saanud vastu võtta PSTS-ile tuginedes;
 - * PS §-s 2 sisalduv termin „liitumisleping“ on eksitav, sest algne liitumislepingu sisu on oluliselt muutunud;
 - * PSTS on sõnaaher ja jätab olulised küsimused reguleerimata;
 - * PS muutmine PS-ist eraldiseisva aktiga ei ole parim PS muutmise viis ega sobi Eesti õiguskorda.
- Lisaks leidis Riigikohus ESM-i otsuses, et PS uus muutmine on tõenäoliselt möödapääsmatu.

Ettepanek

- * Tunnistada PSTS kehtetuks (tunnustades tehtud tööd ja märkides, et ta on oma funktsiooni edukalt täitnud) ja
- * täiendada PS-i järgnevate klauslitega:

1. Sisemise suveräänsuse ülekandmise klausel

Sisemine suveräänsus ja selle ülekandmine on kõikide rahvusvahelist koostööd sätestavate klauslite võtmeküsimus. PS § 1 lg 2 sätestab range suveräänsusklausli, mille kohaselt on Eesti iseseisvus ja sõltumatus aegumatu ning võõrandamatu. See on üks rangemaid suveräänsusklausleid Euroopas ja võib-olla koguni terves maailmas. Suveräänsusklausli range sõnastuse tagant paistab hirm langeda tagasi Sovjettide Liidu sarnasesse riiklikku moodustisse.

Silmas peab ka pidama, et tänapäeval suveräänsust ei piira üksnes EL, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Kuna PSTS § 1 ei võimalda suveräänsuse ülekandmist ühelegi muule rahvusvahelisele organisatsioonile peale EL-i, kuid delegerimisvajadus on ilmselgelt olemas, tundub mõistlik asendada PSTS-i kitsas EL-i spetsiifiline delegerimisvolitus universaalse seesmise suveräänsuse ülekandmise klausliga, mis võimaldaks seesmist suveräänsust üle kanda ka teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele. Samal ajal ei tohi aga unustada põhiseaduse loomisel väljendatud igavikuklausli põhjendusi, mistõttu ei tohiks delegerimisvolitus hõlmata mis tahes rahvusvahelisi organisatsioone (nagu nt SRÜ vms). Et see küsimus vähemalt riigisiselt selge oleks, on soovitatav siduda delegerimisvolitus rahvusvahelisele organisatsioonile esitatavate miinimumnõuetega, mis oleksid liitumise legitiimsuse kriteeriumiks. Need miinimumnõuded peaksid lähtuma Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetest. Sel moel on võimalik õiguslikult välistada igasugune legaalne võimalus inkorporeerida Eesti mõnda organisatsiooni, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki. Parima eeskju sellise klausli loomisel leiaks Sloveenia põhiseaduse artikli 3a lg-st 1:

„Vastavalt parlamendi koosseisu kahekolmandikulise enamusega ratifitseeritud rahvusvahelisele lepingule võib Sloveenia üle kanda osa riigi suveräänsusõigustest rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis rajanevad austusel inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning võib astuda kaitseallianssi riikidega, mis rajanevad austusel nende põhimõtete vastu.“



2. Euroopa Liidu klausel

Arvestades EL-i kui rahvusvahelise organisatsiooni erilisust ning poliitilist kõikehõlmavust, vajaks EL suveräänsusklausli kõrval põhiseaduses eraldi käsitlemist. Lisaks suveräänsuse ülekandmise klauslile peaks põhiseadus sisaldama erilist EL-i klauslit, mis määratleks põhiseaduse tasandil selle EL-i eesmärgid, kuhu Eesti Vabariik soovib kuuluda.

Võib küll väita, et EL-i eesmärgid on kehtestatud aluslepingutega, mille preambulites on kõik vajalikud põhimõtted loetletud. Kuid see pole põhiseaduse perspektiivist oluline nii kaua, kui Eesti Vabariik on originaarse välise suveräänsuse kandja ja EL tuletatud moodustis, mille on loonud liikmesriigid, kasutades oma põhiseaduste väljapoole suunatud norme. PS-i perspektiivist on oluline, et me ise oleksime kindlad, mis meie PS-i järgi peaks kuuluma järgmise EL-i aluslepingu preambulisse.

Kui PS aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse, nagu on öelnud Julia Laffranque, ei ole palju eeldada ka EL-ilt nende põhimõtete järgimist. Seda selleks, et Eesti riik ja PS ei kaotaks oma olemust n-ö tagaukse kaudu. Ei ole kahtlust, et 1991. aastal aset leidnud taasiseseisvumisel rajasime riigi, mis põhineb austusel inimväärikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaaliigi ja Eesti rahvusidentiteedi vastu. Neid põhimõtteid tuleb austada nii riigisiselt kui ka EL-i tasandil. Lisaks võiks olla sätestatud ka nõue garanteerida EL-i tasandil riigisisese võrdväärne põhiõiguste kaitse, et välistada põhiõiguste hiilivat erosiooni ja selle kaudu ka inimväärikuse hajumist. Kriteeriumite nimetamine on vajalik nii selleks, et eesmärgistada ja raamistada Eesti tegevus EL-is poliitiliste otsustajate jaoks, kui ka selleks, et tagada tõhusa PSJV võimalus tulevaste EL-i aluslepingute või lepingumuudatuste üle. Soovitav on niisiis lisada PS-i EL-ile esitatavate nõuete kataloog, mille kohaselt on nõutav, et EL järgib PS aluspõhimõtteid ja tagab piisava põhiõiguste kaitse. Nt Saksamaal on oluliseks peetud ka subsidiaarsuse põhimõtte rõhutamist põhiseaduses. Eesti PS-is kuuluks selline säte süstemaatiliselt kas preambulisse või siis I või IX peatükki. Eeskujuna sellise klausli sõnastamiseks sisaldub Saksa *Grundgesetz*'i artikli 23 lg 1 lauses 1:

„Ühinenud Euroopa realiseerimiseks osaleb Saksa Liitvabariik Euroopa Liidu arendamisel, mis on pühendunud demokraatlikele, õigusriiklikele, sotsiaalsetele ja föderatiivsetele põhimõtetele ning subsidiaarsuse põhimõttele ja mis tagab selle põhiseadusega olulises osas võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

3. Kvalifitseeritud häälteenamuse klausel

On kolm põhimõttelist võimalust, kuidas menetleda seesmise suveräänsuse ülekandmist rahvusvahelisele tasandile demokraatlikult. Esimene ja vaieldamatult kõige demokraatlikum menetlus oleks korraldada iga suveräänsuse ülekandmise puhul rahvahääletus. Teine võimalus oleks järgida tavalist seadusandlusmenetlust, st otsustada suveräänsuse ülekandmine liht- häälteenamusega. Kolmas võimalus ehk kuldne kesktee oleks kanda suveräänsust üle Riigikogu koosseisu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Võrreldes teiste võimalustega on rahvahääletused kindlasti kõige kulukamad, aeganõudvamad ning poliitiliselt ettearvamatumad. Neile lisandub viimasel ajal esile kerkinud oht, et mõni vaenulik välisriik võib üritada rahvahääletuse tulemusi mõjutada. Lisaks tuleb arvestada sellega, et suveräänsust kantakse enamasti üle rahvusvahelise lepinguga ning PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa



välislepingute ratifitseerimist rahvahääletusele panna. Kahtlemata oleks võimalik algtada ka selle reegli muudatus, kuid selline piirang paistab olevat eelõeldut arvestades igati mõistlik ja vajalik. Lihtne parlamentaarne enamus seevastu ei oleks päriselt vastavuses otsuse eseme olulisusega. Kuigi seni ei ole meil parlamendi lihthäälteenamust kahtluse alla seatud, tundub seemise suveräänsuse ülekandmise otsustamisel lihthäälteenamus PS süsteemi arvestades liiga madal. Süsteemselt lähenedes toidabki lihthäälteenamuse nõue suveräänsusdebatti. Meie PS-i kontekstis võiks iseäranis paralleeli tõmmata PS § 122 lg-ga 2, mille järgi on Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. Sisemisest suveräänsusest olulise osa loovutamine on ligikaudu sama kaalu küsimus kui riigipiiri muutmine.

Sõelale jääb niisiis kuldne kesktee: rõhutamaks suveräänsuse ülekandmise tähtsust, tundub sobivaim viis olevat kehtestada Riigikogu koosseisu kvalifitseeritud häälteenamuse nõue, kusjuures sobilik tundub olevat just Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus, mis on hetkel sätestatud põhiseaduses kolmel juhul. Sellesarnase nõude leiab nt ka juba tsiteeritud Sloveenia põhiseaduse artikli 3a lg-st 1. Selle klausli süstemaatiline asend on kas PS IV peatükis (nt PS § 73 uue lõikena 2) või vahetult suveräänsuse ülekandmise klauslis. Parlamendi koosseisu kahekolmandikulise häälteenamuse nõude näevad nt ette ka Rumeenia, Horvaatia ja Ungari uus põhiseadus.

4. Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise klausel

PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PSTS § 2 näeb ette, et kui Eesti on liitunud EL-iga, siis kohaldatakse PS-i, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Nagu Riigikohus oma 2006. a arvamusel ja 2008. a määruses väljendas, on PSTS § 2 viinud täna valitseva seisukoha järgi suure osa PS toime peatumiseni, mis tähendab muu hulgas PS § 3 lg 1 esimese lause tähenduse olulist muutumist. Seda on hinnatud kohati koguni olulisimaks suveräänsuse aspektiks, mis EL-iga ühinemisel muutus.

Riigikohus loobus teostamast PSJV-d, kui EL-i õigusakt kollideerub PS-iga, viidates seejuures pädevusklauslile: „järelikult tuleb PS § 152 lg 2 ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus jätta kohaldamata osas, milles need võimaldavad põhiseadusega vastuolu tõttu tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti EL-i õigusega seotud sätte, mis on kooskõlas selle kehtestamise aluseks oleva EL-i õigusega“ (RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30). Ka õiguskirjanduses on väidetud, et Riigikohtul puudub pädevus teostada kontrolli EL-i õiguse üle. Siiski ei saa sellise Riigikohtu enesepiiranguga nõustuda. Kui Riigikohus jõuab PSJV-d teostades järeldusele, et järelevalve objektiks on EL-i õigusakt, on tal kohustus võtta PS-i tõlgendamisel arvesse EL-i õiguse esimest ehk prioriteeti. PS-i kohaldamata jättes otsustaks Riigikohus aga sisuliselt nende normide kehtivuse üle, mis talle endale pädevuse annavad. See on aga PS vaatepunktist *ultra vires*.

Eelnevale lisandub terminist „liitumisleping“ ja selle tekkeloost tulenev probleem. Olgugi et liitumisleping kehtib formaalselt edasi, on selle sisu Lissaboni lepinguga oluliselt muudetud. Arvestades iseäranis ka selle sätte geneesi, ei ole see termin enam sobiv.

Kuivõrd PSTS § 2 on aluseks palju kriitikat pälvinud Riigikohtu tõlgendusele ja kannab endas lisaks nimetatud terminoloogilist taaka, oleks soovitatav hüljata praegune PSTS § 2 sõnastus

täielikult ja valida lahendus, mis sobituks PS-ga paremini. Selmet integreerida PSTS § 2 tekst PS-sse, oleks soovitatav täiendada PS §-i 3 uue lõikega, kusjuures praegune lg 2 muutuks uueks lõikeks 3, nt järgmises sõnastuses: „Seadus, mis piirab põhiõigust või kujutab endast riigivõimu teostamist muul viisil, võib esineda ka otsekohalduva Euroopa Liidu õigusakti vormis.“ Sellise lahenduse eeliseks oleks aidata vältida PS-i erosiooni ning samal ajal tagada, et EL-i õigusakte kohaldataks kooskõlas PS-iga.

5. Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse klausel

1998. aastal soovitas PS juriidilise ekspertiisi komisjon muu hulgas lisaklauslit, mis sätestaks valitsuse kohustuse informeerida Riigikogu EL-i asjadest nii varases staadiumis ja nii põhjalikult kui võimalik. Kuigi sellesarnane protseduur on ette nähtud RKKTS § 152¹ lg-s 2, ei eksisteeri ühtegi vastavasisulist tagatist PS-is endas. Puudub ka selgesõnaline Riigikogu kaasamise kohustus. Kuivõrd parlamendi teavitamata jätmine valitsuse poolt riivab oluliselt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning kahjustab parlamendi positiivse teadmise ja osaluseta langetatud otsuste legitiimsiooni, on tegemist PS tasandi küsimusega. Nt Belgia põhiseadusandja on pidanud (võrdlemisi piiratud) teavitamiskohustust sedavõrd oluliseks, et see on Euroopa Parlamendi valimiste kõrval ainus *expressis verbis* EL-i temaatikat käsitlev paragrahv Belgia põhiseaduses. *De lege lata* ei pruugi Riigikogu käsutuses olla tõhusaid meetmeid valitsuselt teabe nõudmiseks.

Juriidilise teavitamiskohustuse vastu on võimalik väita, et piisab poliitilisest kohustusest ja vastutusest. Siiski tuleb arvestada, et poliitilise vastutusega kaasnev meede on umbusalduse avaldamine, mis mõjub sanktsioonina, kuid ei aita parlamendil saavutada eesmärki saada valitsuselt õigel ajal vajalikku informatsiooni. Informatsiooni saamise õiguse tagamiseks on eesmärgipärasem ja tõhusam rakendada juriidilist kohustust, mis peaks olema sätestatud PS-is endas ja mille rikkumise korral on parlamendil võimalik astuda juriidilisi samme teabe saamiseks.

Vajalik oleks valitsuse kohustus Riigikogu varakult ja põhjalikult EL-i asjadest informeerida *de lege ferenda* PS-i lisada. Sobiv asukoht oleks nt PS VI peatükis. Samuti oleks võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet järgides kohane sätestada põhiseaduses Riigikogu osalemiskohustus, jättes üksikasjad Riigikogu enda täpsustada. Sobiv asukoht oleks nt PS VI peatükis. Üks võimalik eeskuju Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse sätestamiseks on Saksa *Grundgesetz*'i artikli 23 lg 2:

„Euroopa Liidu asjades osalevad Bundestag ja läbi Bundesrati liidumaad. Liiduvalitsus peab Bundestagi ja Bundesrati kõikehõlmavalt informeerima ja varaseimal võimalikul ajahetkel teavitama.“

6. Edasised küsimused

Nimetatud lahendamist vajavad küsimused ei kujuta endast ammendavat käsitlust, vaid ainult kokkuvõtet kõige olulisemast. Kindlasti on muidki küsimusi, mis lahendamist vajaksid, nt

- * kas PS §-d 111 ja/või 112 peaksid täienema euro ja/või Euroopa Keskpanga klausliga,
- * kas PS-is tuleks sätestada ka Euroopa Parlamendi valimistega seonduv,
- * kas PS peaks sõnaselgelt tagama EL-i kodanikele Eesti kodanikega võrdsed õigused (sellisel juhul tuleks läbi mõelda, mis juhtub sotsiaalsete põhiõigustega) ja

- * kas peaks muutma PS §-i 58, mis võimaldab piirata hääletamist ainult Eesti kodanikest vangidel, mitte aga võõrriigi, sealhulgas EL-i kodanikest vangide puhul (Euroopa Parlamendi ja/või kohalike omavalitsuse volikogude valimistel).

II. Riigikogu

1. Riigikogu koosseisu volituste algus

Riigikogu eelmise koosseisu volitused lõpevad ja uue koosseisu liikmete volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päeval (PS § 61 lg 1). Alates sellest päevast on Riigikogu PS § 66 ls 1 kohaselt kohustatud kogunema kümne päeva jooksul. Kogunemiseks on aga PS § 66 ls 2 kohaselt vajalik Vabariigi Presidendi kutse, mistõttu Riigikogul on keelatud koguneda esimesele istungile omal algatusel. Sisuliselt on PS § 66 seega adresseeritud Vabariigi Presidendile, kellele on selle sättega pandud kohustus kutsuda Riigikogu kokku nii, et see saaks oma esimesele istungile koguneda hiljemalt kümnendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist.

Problemaatiliseks kujuneb olukord siis, kui presidendi isikuga valimistulemuste väljakuulutamisele järgneval päeval midagi juhtub, nt ta sureb või astub tagasi. PS § 83 lg 1 kohaselt lähevad säärasel juhul Vabariigi Presidendi volitused ajutiselt üle Riigikogu esimehele. Kuna aga Riigikogu eelmise koosseisu volitused, sealhulgas Riigikogu eelmise koosseisu esimehe volitused, on valimistulemuste väljakuulutamise päeval lõppenud, uus Riigikogu koosseis ei ole aga veel esimeest valinud, ei ole sel hetkel kedagi, kes Vabariigi Presidendi ülesandeid täidaks. Kuna ei ole kedagi, kes Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuks, ei saa Riigikogu kokku tulla. Kui PS § 66 lauses 1 ette nähtud kümne päeva mööduvad, tekib põhiseadusvastane olukord, mida põhiseaduses ettenähtud abinõudega kõrvaldada ei saa. RKKTS § 1 lg-s 3 sätestatud lahendus ei pruugi olla ilma PS-is sisalduva volituseta PS-iga kooskõlas. Olukorra lahendamiseks on mitu võimalust.

- * Esiteks on võimalik muuta § 61 lg-t 1 selliselt, et uue Riigikogu koosseisu volitused algavad Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise päevast ning samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.
- * Teiseks on võimalik tõsta RKKTS § 1 lg 3 sõnastus põhiseadusse: Kui Vabariigi President ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Siiski on kaheldav, kas Vabariigi Valimiskomisjoni esmamainimine PS-i tekstis oleks parim lahendus ning lisaks võib ka selle esimehega midagi juhtuda.
- * Kolmandaks on võimalik ette näha, et kui Vabariigi President ei saa Riigikogu uut koosseisu esimeseks istungiks kokku kutsuda, siis teeb seda eelmise Riigikogu esimees või üks aseesimeestest. Paraku ei kõrvaldaks seegi lahendus struktuurilist probleemi, et ka nendega võib midagi juhtuda.
- * Neljas võimalus oleks näha ette, et Riigikogu uus koosseis koguneb kümne päeva jooksul arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisest, ning jätta kokkukutsuja PS-is üldse mainimata, kustutades § 66 lause 2.

2. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

Põhiseaduse § 64 lg 2 sisaldab kataloogi Riigikogu liikmete volituste ennetähtaegse lõppemise juhtudega.



2.1. Põhiseaduse § 64 lg 2 p 1

PS § 64 lg 2 p 1 järgi kaotab Riigikogu liige oma mandaadi, kui ta asub mõnele muule riigitööle. Tegemist on sisuliselt üleliigse sättega, sest sama õiguslik tagajärg tuleneb juba § 63 lg-st 1. Samas võib olla vaieldav, kas tegu on mõne muu riigiametiga. Ebaselgeks jääb, kuidas tuleks sellisel juhul toimida.

2.2. Põhiseaduse § 64 lg 2 p 2

PS § 64 lg 2 p 2 järgi kaotab Riigikogu liige mandaadi teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel.

2.3. Põhiseaduse § 64 lg 2 p 3

Riigikogu liige võib vabatahtlikult oma mandaadist loobuda. Tegemist on deklaratiivse ja seega sisuliselt üleliigse sättega, sest kui Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga (§ 62), siis võib ta iseenesest mõista igal ajal mandaadi maha panna.

2.4. Põhiseaduse § 64 lg 2 p 4

PS § 64 lg 2 p 4 annab Riigikogu liikme volituste lõppenuks kuulutamise pädevuse Riigikohtule. Selgusetu on seejuures, millistel juhtudel on Riigikogu liige kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma ja kas PS § 64 lg 2 p 4 näeb ette Riigikohtu nn omaalgatusõiguse.

Selle sättega seondub üks põhimõtteline demokraatia põhimõttest ning võimude lahususest ja tasakaalustatusest tulenev probleem. Demokraatlikus riigis on parlament rahva representatiivorgan, ta on rahva asemik valimistevahelisel ajal, tema poliitiliste tõekspidamiste ja veendumuste peegelpilt. Parlament annab tinglikult aru ainult rahva ees ja rahvas väljendab oma heakskiitu või hukkamõistu valitsevale poliitilisele suunale valimistel. Valimisaktiga antakse esindusorgani liikmetele mandaat. See mandaat on vaba ning võimaldab parlamendi liikmel käituda ainult oma südametunnistuse järgi. Vaba mandaati kaitsevad indenniteet ja immunitet. Esimest ei saa parlamendi liikmelt ära võtta, teise saab ära võtta ainult siis, kui see on kooskõlas enamuse parlamendi liikmete südametunnistusega. Antud süsteemis ei ole kohta konstitutsioonikohtu lahendil.

PS teksti autorid on ilmselt silmas pidanud juhtu, kui Riigikogu liige kaotab mandaadi kestuse vältel oma hääleõiguse, kaotades kodakondsuse (§ 57 lg 1, § 60 lg 2) või olles kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud (§ 57 lg 2), kuigi seda viimast Eesti õiguskord enam ette ei näe. Kaheldav on siiski, kas neil juhtudel on vajalik Riigikohtu otsus. Nende isikute välistamiseni võib jõuda ka süstemaatilise tõlgendamise teel ilma PS § 64 lg 2 p-ta 4. Kui PS § 60 lg 2 kohaselt peab Riigikogu kandidaat olema hääleõiguslik Eesti kodanik, siis võib sellest tuletada, et ka Riigikogu liige peab mandaadi kogu kestuse vältel säilitama oma hääleõiguse. Riigikogu liikmeks olemine on staatus, mille kandja peab mandaadi kestuse vältel vastama Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele.

Mõeldav on ka juhtum, kui Riigikogu liige ei saa Riigikogu tööst osa võtta ega suuda esitada ka tagasiastumis- ega volituste peatamise avaldust (nt Edgar Savisaar 2015. aastal). Seejuures on aga vahetu mandaadi olulisuse tõttu küsitav, kas selline juhtum vajaks PS § 64 lg 2 p-s 4 ette nähtud lahendust või oleks demokraatia põhimõttest tulenevalt parem mõõnda, et Riigikogu tegutseb lõpliku selguse saabumiseni edasi 100-liikmelisena.



Kuna rahvalt saadud mandaat on vahetu ja kõrgeim legitimaatsiooni aste, siis tundub olevat parem lahendus mitte lubada ühelgi kohtul katkestada mandaati enne selle lõpptähtaega tuginedes arvamusele, et isik ei ole võimeline oma ülesandeid täitma. Tegemist on klausliga, mis avab kuritarvituse võimaluse. Mõeldav oleks asendada Riigikohtu otsus ka Riigikogu enda otsusega.

2.5. Põhiseaduse § 64 lg 2 p 5

Kui Riigikogu liige sureb, ei saa ta enam Riigikogu liikme kohuseid täita. Tegemist on deklaratiivse sättega, mis on põhiseaduse tekstis üleliigne.

2.6. Vahekokkuvõte

PS § 64 lg 2 kataloogi probleeme on võimalik lahendada kahel viisil:

- * Pehmem variant olek tühistada § 64 lg 2 p-d 1 ja 3–5, jättes alles klausli, mille kohaselt lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega süüdimõistva kohtuotsuse korral.
- * Tugevama variandi järgi on soovitatav tühistada § 64 lg 2 tervikuna, kuna see reguleerib küsimusi, mis on kas liigsed või mida saab reguleerida seadusega, tekitades seejuures tarbetuid probleeme. Sellisel juhul ei lõpeks Riigikogu liikme volitused ka süüdimõistva kohtuotsuse korral. Vangi mõistetud Riigikogu liige asuks karistust kandma mandaadi lõppedes (§-le 58 tuginedes saaks piirata tema uuesti kandideerimist).

3. Õiguskantsleri ettepanek Riigikogu liikme immuniteedi äravõtmiseks

Kaaluda võiks PS § 139 lg 3 ja § 76 ls 2 tühistamist ja § 76 ls 1 ümbersõnastamist: „Riigikogu liige on seaduses sätestatud juhtudel ja korras puutumatu.“ Parlamendi liikme immuniteedi äravõtmise peaks otsustama parlament ise, nähes selle korra ette seaduses. (§ 139 lg 3 on ülejäänud osas üksnes kordav säte, mille tühistamine ei muuda õiguskantsleri pädevusi seoses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise ettepanekuga).

4. Uurimiskomisjon

Uurimiskomisjon on parlamentaarses demokraatias seadusandliku võimu kontrollifunktsioonist lähtuv parlamendi instrument täitevvõimu tegevuse kontrollimiseks. Uurimiskomisjonil võib olla ka muid uurimisesemeid (seadusandluse või kollegiaalküsimustega tegelevad uurimiskomisjonid), kuid täitevvõimu tegemised ja tegemata jätmised on siiski peamised. Uurimiskomisjon moodustatakse *ad hoc* konkreetse juhu uurimiseks kindlast arvust Riigikogu liikmetest.

Uurimiskomisjoni kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste komisjonidega on see, et ta tuleb moodustada, kui seda nõuab ettenähtud hulk (üks kolmandik, üks neljandik või üks viiendik) parlamendi liikmeid. Võib juhtuda, et just nende küsimuste uurimist, mis seda kõige enam väärisksid, valitsev koalitsioonipartner ei soovi, sest mõni selle liikmetest või juhitavatest valitsusasutustest võib olla asjasse segatud. Sellisel juhul on opositsioonil käed seotud ja parlamendi kontrollifunktsioon muutub jookseb tühja. Selle vältimiseks tuleks anda opositsioonile pädevus moodustada uurimistoimingute teostamiseks vajalik komisjon ka vastu valitseva poliitilise enamuse tahet. Seda ei saa teha seadusega, sest PS § 73 näeb ette häälteenamuse nõude Riigikogu otsuste vastuvõtmisel.



Teiseks tuleks ette näha, et uurimiskomisjoni istungid toimuvad reeglina avalikult, et võimaldada sel viisil paremat tagasisidet valijaga. Pärast oma töö lõpuleviimist peaks uurimiskomisjon avaldama lõpparuande, mis peaks olema avalik. Erandi avalikkuse põhimõttest peaksid moodustama asjaolud, mille väljaselgitamine nõuab tutvumist riigisaladustega, või muud põhjused, mis on loetletud PS § 24 lg 3 lauses 2. Säärastel juhtudel peab komisjonil olema õigus kuulutada istung kinniseks ja ka lõpparuande salajasi materjale puudutav osa peaks olema salajane.

Uurimiskomisjoni kolmandaks eripäraks võrreldes tavalise komisjoniga on, et selle aruannet ja lõppjäreltusi ei saa vaidlustada kohtus. Seejuures tuleb eristada süüküsimuse otsustamist ja faktiliste asjaolude tuvastamist. Süüküsimuse otsustamine on PS §-de 22, 23, 146 kohaselt kohtuvõimu ainupädevuses. Parlamentaarsest kontrollifunktsioonist tuleneb, et uurimiskomisjoni pädevuses saab olla ainult faktiliste asjaolude tuvastamine, ilma et ta tohiks langetada otsust isiku süü kohta. Samas võivad just faktilised asjaolud viia mõne isiku hilisema süüdimõistmiseni kohtu poolt, mistõttu tuleks ette näha, et uurimiskomisjoni uurimistegevuses kohaldatakse kriminaalmenetluse seadustiku sätteid.

Kui uurimiskomisjon peab vajalikuks, peaksid kõik täidesaatsva võimu organid ja kohtud olema kohustatud osutama uurimiskomisjonile ametiabi ning varustama teda vajaliku teabega. Uurimiskomisjonil peaks olema muu hulgas õigus kohustada isikuid ilmuma uurimiskomisjoni ette ning teostada dokumentide kontrolli ja paikvaatlust kõigis riigiasutustes.

Hoolimata RKKTS-is mõningase regulatsiooni olemasolust tuleks kaaluda uurimiskomisjoni tervikregulatsiooni lisamist põhiseadusse, sest puudu on nii opositsiooni võimalus sundida koalitsiooni uurimiskomisjoni looma kui ka uurimiskomisjoni tegevuseks vajalikud õiguslikud tagatised.

III. Kohus

1. Erandi võimalus rangest kolmeastmelisusest

Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. a otsust nr 3-4-1-7-08 tõlgendab valdav osa juristkonnast keeluna teha erandeid PS-is sätestatud kohtusüsteemi rangest kolmeastmelisusest. Ometi on tänagi menetluskorras erandeid, nagu nt hüppav kassatsioon väärteoasjades. Kas ja kuivõrd on PS § 149 võimalik tõlgendada viisil, et erandid on rangest sõnastusest hoolimata lubatavad, on vähemalt vaieldav ning seetõttu kaheldav.

Suuremate tsiviil- ja kriminaal-asjade puhul ei pruugi kolmeastmeline menetluskord olla eesmärgipärane, kuna maakohus kujuneb nn läbijooksuinstantsiks. Menetlusökoonomia ja tõhusa menetluse põhimõtetest lähtuvalt võib olla mõistlik alustada suuremaid menetlusi tsiviil- ja kriminaal-asjades ringkonnakohtus. Säärast menetluskorda ette nägeva eelnõu põhiseaduspärasus oleks eelmainitud otsuse valguses aga küsitav. Seetõttu oleks soovitatav täiendada § 149 lg-t 4 klausliga, mis võimaldab seadusandjal teha kolmeastmelisusest erandeid põhjendatud juhtudel.



2. Põhiseaduse § 83 lg 3

PS § 83 näeb ette, et Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast. Arusaamatuks jääb, mida Riigikohus peaks nõusoleku andmiseks kontrollima, milline peaks olema menetlus ja kes oleksid selle poolteks. Tegemist on süsteemi seisukohalt ebasobiva sättega, mis tuleks tühistada.

3. Kohtuhaldusorgan (või kohtute ja prokuratuuri haldusorgan)

Lähtudes võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järelmist, et täitevvõimul ei ole lubatud sekkuda kohtuvõimu töösse, võiks kaaluda näha põhiseaduses ette esimese ja teise astme kohtuid (ning prokuratuuri) haldava sõltumatu kehandi. Miinimumprogrammina võiks organit ainult mainida, jättes üksikasjad seaduse sätestada. Mõeldav on sätestada ka kogu koosseis ja nimetamismenetlus põhiseaduses endas. Sätestuse süstemaatiline asukoht oleks PS XIII peatükis.

IV. Riigikaitsega seonduvad küsimused

1. Põhiseaduse § 124 lg 3 ls 2 ja § 130 ls 2

Seoses sõjaseisukorra ja eriolukorra problemaatikaga tuleks kaaluda § 124 lg 3 ls 2 ja § 130 ls 2 kataloogide kehtetuks tunnistamist. Iga kataloog kätkeb endas ohtu, et ta ei ole adekvaatne. Kataloog, mis loetleb õigusi, mida ei tohi üldse piirata, ei saa olla kunagi adekvaatne. Õigusi kaitsevad proportsionaalsuse põhimõtte korrektne kohaldamine ja efektiivne kohtusüsteem, mitte aga reeglistik, mis ohustab riikliku julgeoleku seisukohalt ühe olulisema valdkonna toimimist. Ja mida pikem on loetelu, seda suurem on võimalus eksida. PS § 124 lg 3 ls 1 kordab sisuliselt PS § 124 lg-s 1 sätestatud mõtet, aga lause 2 teeb sellest erandi, jättes seejuures mulje, et loetletud õigusi ei tohi üldse piirata. Säärane tõlgendus oleks siiski absurdne, sest riigikaitset saab teostada ainult nii, et piiratakse kaitseväeteenistuses viibivate isikute õigusi, kusjuures teenistusega kaasneb paratamatult oht kaotada elu. PS § 124 lg 3 lauset 2 on võimalik süstemaatiliselt tõlgendada ka nii, et loetletud õigusi ei tohi piirata teenistuse erilaadi huvides, milleks volitab PS § 124 lg 3 ls 1. Kuid ka säärane tõlgendus välistab eluõiguse piiramise just kaitseväeteenistuse erilaadi huvides. Kuigi eluõiguse piiramine on üks drastilisemaid näiteid, võib PS § 124 lg 3 lausega 2 seonduvaid tarbetuid probleeme ette kujutada rohkemgi, nt omandi (§ 32) või teabeõiguse (§ 44 lg-d 1 ja 2) puhul.

PS § 130 ls 2 sarnaneb oma struktuurilt ja olemuselt PS § 124 lg 3 lausega 2. Nt jääb selgusetuks, miks ei tohi piirata PS § 25. Võttes seda sätet tõsiselt, ähvardaks riiki sõjapurustuste korral pankrot. Teiselt poolt tohib aga isikuid vahistada (§ 20 lg 1), piirata nende kodu puutumatus (§ 33), keelata teaduse ja kunstiga tegelemine (§ 38), keelata sõnavabadus ja kehtestada totaalne tsensuur (§ 45) ning kaotada valimisvabadus (§ 57, § 60 lg-d 1 ja 2).

2. Kaitseseisukorra põhiseadus

Tuleks analüüsida, kas Eesti põhiseadus vajaks täiendamist kaitseseisukorra põhiseadusega, mille üheks heaks ja põhjalikult läbi töötatud näiteks on Saksa *Grundgesetz*'i artiklid 115–115l. Täna võib probleemi näha juba mõisteliselt tasandil, kuna PS tekst teeb vahet ründe- ja kaitseajal (§ 128 lg-d 1 ja 2), jättes samas kõrgemate riigiorganite täpsemad rollid kaitseseisukorras, käsuaehela



ning kaitseseisukorrast väljatuleku sätestamata. Just viimane vajaks süvitsi läbimõtlemit, sest igasugused eriolukorrad ja sõjaseisukorrad kipuvad soovimatult avama ust diktatuurile (nt viimase aja sündmused Türgis).

3. Eksiilvalitsus

Läbi tuleks analüüsida ka küsimus, kas PS-is vajaks sätestamist eksilvalitsus päris musta stsenaariumi puhuks. Silmas on peetud regulatsiooni, mille kohaselt oleks Eesti territooriumi okupeerimise korral kohustatud vanim kõrgeima diplomaatilise aukraadiga diplomaatidest tegema sobivale isikule ülesandeks moodustada eksilvalitsus.

V. Põhiseaduse § 162

PS § 162 sätestab nõude, et I ja XV peatükki saab muuta ainult rahvahääletusel. Paloma Krõõt Tupay on juhtinud tähelepanu mitmetele § 162 erinevate tõlgendustega seonduvatele probleemidele. Kitsalt formaalselt tõlgendades ei pruugi § 162 täita oma eesmärki allutada rahvahääletusele kõige olulisema PS osa muutmise, laiem tõlgendus oleks aga vastuolus sätte selge sõnastusega. Samal ajal tuleb arvestada, et põhiseaduse materiaalne tuum – põhiseaduse aluspõhimõtted – ei pruugi üldse täielikult kajastuda PS I peatükis ja seega olla hõlmatud §-ga 162.

Esialgsel vaatlusel näib, et võimalikke lahendusvariante on mitu:

- * Kõigepealt on mõeldav § 162 tühistada. Selle plussiks oleks segadust tekitava immanentse kaheastmelisuse kaotamine PS-is, selle miinuseks aga vastuollu minek § 162 algse peaesmärgiga, milleks oli võimendada suveräänsusklauslit, mistõttu seda lahendusvarianti toetada ei saa.
- * Teiseks on mõeldav asendada §-s 162 sisalduv formaalne klausel materiaalsega. Kui PS aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse, siis oleks korrektne sätestada, et PS aluspõhimõtteid ei tohi üldse muuta.
- * Kolmandaks võimaluseks on laiendada formaalset klauslit ja lisada I-le ja XV-le peatükile preambul ja § 10, mis võimaldaks hõlmata kõik aluspõhimõtted formaalse muutmiskiirangu alla ja mis tunduvad olevat §-st 162 süsteemivastaselt välja jäänud. Seda lahendust tuleks analüüsida ka preambuli võimaliku EL-i klausliga täiendamise kontekstis.

VI. Muud küsimused

Peale eelnimetatute esineb PS-is veel väiksema tähtsusega küsimusi, mille puhul tasuks samuti kaaluda nende parandamist:

- * Kaaluda võiks PS § 95 lg 4, § 136 lg 2 ja § 141 lg 1 tühistamist, mis näevad ette, et riigisekretäril, riigikontrolöril ja õiguskantsleril on ametkonna juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhina, sest see ei vasta tegelikule olukorrale.
- * Kaaluda võiks PS § 133 tühistamist ja asendamist sättega järgmises sõnastuses: „Riigikontroll kontrollib riigi vara kasutamist, käsutamist ja säilimist ning riigieelarve täitmist.“

4. Põhiseaduse asjatundjate kogu – ettepanekud. Priit Pikamäe

Seoses täna lõppeva tähtajaga ettepanekute esitamiseks põhiseaduse asjatundjate kogule annan teada, et ma ei soovi esitada täiendavalt ettepanekuid lisaks nendele, mis teiste komisjoniliikmete poolt on juba esitatud.

Pöördusin kõnealuses küsimuses ühtlasi kõikide riigikohtunike poole ning üksmeelse arvamuse kohaselt ei soovita komisjoni päevakorda uute ettepanekutega täiendada.

Samas toetan nende teemade arutamist, mis komisjoni päevakorda algselt seda kokku kutsudes on juba esitatud.

Teiste komisjoniliikmete juba esitatud ettepanekutest toetan algatust arutada komisjonis PS §-ga 149 seonduvalt küsimust, kas eri kohtuastmete ülesannete täpne äranimetamine põhiseaduse tekstis endas on otstarbekohane.

5. Mõtteid põhiseaduse asjatundjate kogu töö kohta. Paloma Krõõt Tupay

1. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse kestuseks on napilt üks aasta (kuni 2017 lõpp, mille raamesse jääb ka Eesti eesistumine ELis). See välistab põhiseaduse süsteemse tervikanalüüsi ja nõuab keskendumist olulisematele, konkreetsetele teemadele. Samuti ei peaks muutuma kogu (põhi)ülesandeks põhiseaduse üksikute sätete muutmise vajaduste kaardistamine. Selline ülesande püstitus ei lubaks täies ulatuses ära kasutada kokku kutsutud põhiseaduse asjatundjate ekspertiisi ja väärtuslikke kogemusi.
2. Pakutud teemade kohta:
 - a. Riigikaitse. Käimasolev laiaulatuslik riigikaitse revisjon käsitleb mh kehtiva riigikaitse õiguse kooskõla põhiseadusega, sh põhiseaduse uuendamise vajadust riigikaitset puudutavates küsimustes. Efektivse töö ja parimate tulemuste tagamiseks peab võimalik riigikaitse käsitus asjatundjate kogus käima käsikäes riigikaitse revisjoni tööga. Sellisel kujul annab asjatundjate ekspertiis väärtusliku panuse riigikaitse revisjoni töösse.
 - b. Presidendi valimiskorra muutmine. Käesoleva küsimuse tõstatamisel peaks silmas pidama poliitilist tegelikkust. Kui VV kavatseb teemat lähiajal poliitilisel tasandil otsustada, ei ole teema samaaegne käsitus kogus eesmärgipärane, vähemasti nõuaks selline panus konkreetset seostamist poliitilise tegevusega.
 - c. Põhiseaduse muutmise vajadus Euroopa Liidu liikmesusega seotud küsimustes. Nagu tõestab PSTS ja temale tuginev õiguspraktika, mõjutab Eesti liikmesus ELis põhiseadust tervikuna. Sel põhjusel on tegemist kompleksse küsimuste kogumiga, mille analüüsimine on nii ajaliselt kui ka sisuliselt ressursimahukas. Arvestades aktuaalseid poliitilisi arenguid (nii Euroopas kui ka globaalsel tasandil), on täna raske ennustada ELi toimimise tulevikku. Seetõttu ei pruugi käesolev aeg olla sobiv selle teema analüüsiks.
3. Meie põhiseaduse põhiõiguste osa on korduvalt esile tõstetud kui modernset ja laiaulatuslikku õiguste ja vabaduste tagajat. Nõustun eeltoodud seisukohaga, et PS põhiõigusi käsitlev osa on üldjoontes õnnestunud ega nõua esimesel võimalusel muutmist.
4. Oma doktoritöös käsitlesin (Eesti 1992. a) põhiseaduse ja tema muutmise seotud küsimusi. Töös leidis mh tõestamist hüpoteesi, et Eesti õigus ei erista põhiseaduse erinevaid

muutmisviise. Põhiseaduse muutmise all mõistame Eestis nii formaalset (formaalse menetluse teel) kui ka materiaalsel (tõlgendamise, ehk lünkade täitmise ja õiguse edasi arendamise teel) põhiseaduse muutmist. Samuti puudub Eesti õiguses ühtne arusaam (valdav arvamus) küsimuses, kust tõmmata piir põhiseaduse tõlgendamise ja tema muutmise vahel (materiaalses mõttes). Sealhulgas, kas normi sõnastus peaks olema tema tõlgendamise piiriks? Toetudes PS §-le 111 (Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal) ei või me sellest põhimõttest lähtuda. Tekib küsimus, kas ehk mis ulatuses on sel juhul üldse enam vaja põhiseadust formaalses mõttes muuta. Kui rääkida põhiseaduse võimalikest muudatustest, on seetõttu asjakohane arutada ka põhimõtteid, millest Eesti põhiseaduse tõlgendamisel ja muutmisel lähtuda (kas peaks nt põhiseaduse muutmata kujul püsimine kui omaette väärtus olema prioriteetne teksti sõnastuse korrektsuse/mõistetavuse suhtes?).

1992. a põhiseaduse muutmise vajadust on enamasti tõdetud riigi institutsioone ja korraldust puudutavates küsimustes. Selle põhjuseks on mh asjaolu, et autoritel puudus põhiseaduse koostamisel nendes küsimustes varasem praktiline kogemus (seda kinnitavad põhiseaduse stenogrammid). Olen seetõttu seisukohal, et muutmata põhiseaduse aluspõhimõtteid, võiks töö keskenduda küsimustele, mis puudutavad riigi institutsioone ja nende korraldust, mh omavahelist koostoimet. Vastavat vajadust on tõdetud ka nn riigireformi raames. Avalikus ja/või õigusalas diskussioonis arutatakse mh võimalikke muudatusi Vabariigi Valitsuse struktuuris (mh peaministri funktsiooni võimalikku tugevdamist), Riigikogu tööd puudutavaid küsimusi (mh opositsiooni õiguste tugevdamist), erakondade rolli ja korraldust (mh sisedemokraatiat), põhiõiguste kaitse süsteemsust (õiguskantsleri rolli, põhiseadusliku kohtu loomise võimalusi/vajadust) jm. Siiski tuleks ka nende küsimuste puhul silmas pidada ja koordineerida asjatundjate kogu tööd VV poliitilise tegevusega. Nii näeb nt VV tegevusprogrammi 2016–2019 punkt 3.1 riigireformi all 2018. a lõpuks ette põhiseaduse analüüsimise, Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu kontseptsiooni (jaanuariks 2017) ja põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse seaduse väljatöötamise kavatsuse (märtsiks 2017).

6. Põhiseaduse asjatundjate kogu – ettepanekud. Ülle Madise

Toetan kõiki Berit Aaviksoo seisukohti ja ettepanekuid. Omalt poolt lisan varem öeldu.

1. Minu arvates on vaja muuta põhiseaduse sätteid, mis takistavad Eesti arengut. Esmalt tuleks piiritleda probleem, st vastata küsimusele, mis on praegu halvasti; seejärel selgitada probleemi põhjused; ja siis arutada, milline võiks olla kaugelevaatav ja meie kõikide arvates hea lahendus.
2. Leian, et põhiseadust ei tohiks muuta liialt detailseks. Põhiseadus ei ole tavaline seadus, vaid meie õiguskorra tipp. Seepärast on hea, kui tegu on Eesti riigi eesmärkide, inimese ja avaliku võimu suhete ning valitsemise pigem abstraktsete põhimõtete kogumikuga. Liigne detailsus tingib vajaduse põhiseadust sageli muuta. Sellega kokkuvõttes põhiseaduse mõju ja tähendus tegelikult kahaneb.
3. Ma ei poolda Euroopa Liidu või NATO lepingute sätete ümberkirjutamist põhiseadusesse. Küll tuleb muuta kehtivaid sätteid, kui need takistavad ELi või NATO liikme kohustuste täitmist. PSTS mistahes viisil muutmine nõuab rahvahääletust.



Riigikohtu nn ESML-otsus annab hea orientiiri EL-teemaliste muudatuste vajalikkuse analüüsiks:

223. Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.

4. Üks võimalik loetelu probleemidest valmib peale põhiseaduse kommentaaride 4. vlj kollokviumite lõppu. Mitmele probleemkohale on mu meelest väga õigesti viidanud Madis Ernits oma teesides.

Mõtted Vabariigi Presidendi valimise korra ja põhiseaduse muutmise vajaduse hindamise kohta panin kirja kahte ajaleheartiklisse, lisan ka need, ehk aitavad ülaltoodut selgitada.

Postimees, 26. oktoober 2016:

„Eestile riigipea valimine on pea alati logisenud. Kõiki praeguse valimiskorra võimalusi on (kuri)tarvitatud. Kasti on lastud tühje ja rikutud sedeleid nii Riigi- kui valimiskogus. „Päriskandidaate“ on hoitud vaid valimiskogu tarvis. 2006. aastal pani kaks fraktsiooni hääletamise salajasuse proovile otsusega, millega keelati oma saadikutel valimistest osavõtt. Vaid üks trikk on veel kasutamata: see, et Riigikogu voorudes ühtki kandidaati üles ei seatagi.

Äsjane pikk ja dramaatiline presidendivalimiste saaga on toonud Riigikogu lauale kõikmõeldavaid ideesid valimiskorra muutmiseks. Seepärast tundub mõistlik vaadelda pakutavate muudatuste riigiõiguslikke tagajärgi. Vaid loogiline, mitu sammu ette vaatav analüüs annab vastuse, kas uus valimiskord aitab ära hoida või vähemasti kahandada mineviku ebameeldivusi, ning testib samal ajal ka süsteemi kindlust võimalike kuritarvituste vastu.

Kõige rohkem on siiani juttu olnud kandidaatide esitamise korra ja tühjade või rikutud sedelite tähenduse teemal. Viimasega saaks tegelda ka põhiseadust muutmata, tavakorras ja Vabariigi Presidendi valimise seadust täpsustades. Mõistele „osavõtnute enamus“ on võimalik anda ka kvooruminõude puudumisele viitav tähendus. Kui põhiseaduse autorid oleksid andnud nn valgele sedelile tõkendi kaalu, oleksid nad selle põhiseaduse rakendamise seadusesse kirja pannud. Valimistulemuste kindlakstegemisel on seega võimalik arvestada ka üksnes poolthääli.

Kandidaatide ülesseadmise korra ja Riigikogu valimisvoorude arvu muutmine eeldab kindlasti põhiseaduse parandamist. Kandidaadi ülesseadmist nn rahvaalgatuse korras ehk 10 000 või 25 000 allkirjaga tasub kindlasti vaagida, sellele vaatamata, et tegu oleks pika sammuga otsevalimiste suunas, mille puudustest edaspidi.



Mida aga näiteks muudaks kandidaatide varasem registreerimine? Tundub, et õigupoolest ei midagi sisulist peale selle, et valikuprotsess muutuks veelgi pikemaks ja endale (erakondliku) toetuse otsimine veelgi varasemaks. Need, kes ise riigipeaks saada soovivad, ja need, keda sellele kohale esitada tahetakse, tulevad nagunii välja ja astuvad avalikku arutellu enne ametlikku registreerimispäeva, st „kandidaadi kandidaadina“.

Suvi läbi tuuritanute nimed seisaksid hääletusedelil Riigikogu esimeses valimisvoorus. Kui erakonnad kokkuleppele ei jõua, siis jääb president valimata. Ja pole vahet, kas kandidaadi nimi oli teada kolm päeva või kolm kuud enne valimispäeva. Põhiseaduse järgi tuleb teiseks valimisvooruks kandidaadid uuesti üles seada. Need ei pea olema „suvetuuril“ osalenud. Põhiseadust muutmata oleks registreerimisaja muutmine seega kasutu.

Kui uute kandidaatide lisamine valimisvoorude vahel keelata, siis kaotab Riigikogu kolmas valimisvoor mõtte. Ehk tasukski teha nii, et Riigikogu teise vooru pääsevad kaks esimeses voorus enim hääli saanud kandidaati? Valimisvoorude vahele võiks jääda vähemalt üks päev.

Riigikogus nõutava häälteenamuse muutmine on põhimõtteline küsimus. Künnist 68 häälelt näiteks 51-le alandades saame suure tõenäosusega koalitsiooni presidendi ehk peaminister *light*'i. Kaoks riigipea üks põhiroll parlamentide enamuse ja vähemuse tasakaalustajana. Sel juhul võiks tõesti juba kaaluda presidendi kui institutsiooni kaotamist. Iseseisvuspäeva vastuvõtu korraldamise ja näiteks seaduste väljakuulutamise saavad ka teised põhiseaduslikud institutsioonid hakkama.

Mõned on väitnud, et Riigikogu saaks koostööle ehk vähemalt 68 hääle saamisele ergutada erakorraliste valimiste oht. Et kui presidenti ei suudeta valida, siis läheb Riigikogu laiali. Mu meelest lisaks see niiditõmbajate arsenalit täiendava ja riigipeaga mitteseotud triki, sest alati leiab parlamendist neid jõude, kes soovivadki just erakorralisi valimisi.

Seetõttu tasuks valimiskogu ikkagi tagavaravariandina alles jätta. Vastasel juhul on valida kolme alternatiivi vahel: senisest madalam poolthääle nõue Riigikogus, erakorralised Riigikogu valimised, riigipea otsevalimine. Ükski neist ei annaks häid tagajärgi.

Valimiskogu, kus uusi kandidaate enam üles ei seata ja kus riigipea igal juhul ära valitakse, tundub seepärast kolmandaks valimisvooruks hea lahendus. Muidugi säilib sel juhul üks praeguse korra põhiline „puudus“: need, kes näevad oma soosiku šansse pigem valimiskogus, püüavad Riigikogu voore nurjata. Teine probleem peitub valimiskogu liikmete liigitamises neiks, kes saavad kandidaadi üles seada (Riigikogu liikmed), ja neiks, kes seda ei saa (kohalike volikogude saadikud). Kui valimiskogu saab uusi kandidaate esitada, säilib võimalus, et Riigikogu voorudeks mõnda tegelikest favoriitidest ei esitatagi ja senised probleemid suures osas säilivad.

Võimalik oleks Riigikogu voorud üldse ära jätta ja valimiskoguga piirdudagi. Sel juhul poleks parlamendierakondadel mingit sundi omavahel milleski kokku leppida ning valimised saaksid juurde otsevalimisele omaseid jooni. On see halb või hea, jäägu igaühe enese otsustada.

Otsevalimise ja ka üksnes valimiskogus valimise korral seaksid kõik tugevamad erakonnad üles oma kandidaadi. Kas parteiväline kandidaat oleks võimalik? Kindlasti. Selleks on vaja head kandidaati, meeskonda ja kampaaniaraha. Erakondliku toeta presidendikandidaadile tooks edu vastandumine erakondadele, esindusdemokraatiale, nn eliidile, majanduse korraldusele või ka kõigile eelmainituist. Lisaks näeksime veelgi enam silmamoondusi. Presidendi rolli asjus rahvast



eksitavat kampaaniat teeks lõpuks ilmselt kõik. Poliitilise kultuuri latti allapoole lasta on imelihtne, kergitamine pea võimatu. „Kui huntide sekka satud, pead uluma“ on praktikas palju tarvitatud, ent moraalselt kõlbmatu vabandus. Valimisvalvuritel oleks tööd kuhjaga ja riigiõigusteadlastel seletamist, et president ei juhi riiki ega saa sestap ausalt lubada midagi, millest inimeste elu paremaks muutuks.

Kas otsevalimise korral võidakas rahva üldine lemmik? Võib, aga ei pruugi. Esimeses valimisvoorus on tõenäoliselt mitu head kandidaati, teise vooru pääsevad neist kaks. Näiteks üks 42% ja teine 29% häältega. Võib juhtuda ka nii, et edasi minnakse napi vahega, nt 30% ja 29%, seejuures võib tegu olla kandidaatidega, kel mõlemal suur hulk tuliseid vastaseid. Kui nii, siis on teise vooru aktiivsus madal ja nurinat palju. Kui edasi saab keegi, kel veendunud vastaseid kuigivõrd pole, on ses mõttes lihtsam.

Peale valimisi käiks kampaaniakulude kokku arvamine. Kas kõik annetused on avaldatud? Miks selle ja tolle sihtasutuse kampaania ei ole aruandes toetusena kirjas? Kas riiki mittejuhtivat presidenti ikka oli vaja nii suure raha eest, sh riigieelarvest tulnud raha eest valida? Mitu hooldekodu oleks sama summa eest korda saanud? Mitu politseinikku liiklust ohjeldama saata? Ühesõnaga: kujutlus, justkui oleks otsevalimise korral kõik lihtne, aus ja selge, ei pruugi realiseeruda. Kulub palju rohkem raha, on rohkem pahandust ja tulemuseks saame ülitugeva mandaadiga riigipea, kel pole õigust riiki juhtida.

Otsevalimisega võib minna hästi, kui tõesti valitakse silmapaistav riigimees, kes lepib mandaadile mittevastava rolliga ega kompa talle põhiseadusega seatud piire. Mõeldavate tagajärgede skaala teises otsas näeme populist, kes üritab riiki presidentaalseks keerata. Igal juhul saaksime otsevalimise korral meelelahutust ja reklaami- ning meediatööstus leiba. Kas selline energia ja raha kulutamine tasub ära? Rahvakogusse kogunenud Eesti rahva läbilõige arutas ja leidis, et ei tasu.

Põhiseadus näeb ette tasakaaluvalemi, mis ei lase kellegi kätte liialt palju võimu koonduda. Riigikogu juhib riiki, valitsus valmistab enamiku Riigikogu otsuseid ette ja viib neid hiljem täide, president on välispoliitiline esinduskuju ning sisepoliitiliste kompromisside edendaja, kohus mõistab õigust, õiguskantsler valvab põhiseaduslikkuse ja riigikontrolör riigi vara säilimise järele. Vastavalt on seatud ka ametisse saamise reeglid. Riigikogul on ainsana rahva mandaat ehk tugevaim võimalik. Vastanduvate maailmavaadete ja huvide proportsionaalne esindatus Riigikogus ei luba ühegi valijagrupi vaateid üksinda mõjule pääseda, ent selles meie parlamentarismi mõte ja tugevus seisnebki.“

Postimees, 28. juuni 2016:

„Kui täna oma 24. sünnipäeva tähistavale Eesti Vabariigi põhiseadusele üldse midagi ette heita, siis vaid selles sisalduvaid liigseid detaile. Kõik toona oluline on endiselt tähtis, ajaproovi pole läbinud näiteks telegraaf, linnakohus ja veel mõni pisiasi.

Olulistest Eesti elu määravates küsimustes tõestab põhiseadus oma elujõudu. Riigi suured eesmärgid on paigas, püsib ka püüdlus korraldada inimsuhteid vabaduse ja õigluse vundamendilt ning riigivõimu kontrolli- ja pidurdusmehhanism töötab.



Põhiseadus veab Eesti rahva põhikokkuleppena eest protsessi, mille üldnimetus on riigi paremaks tegemine. See siht ei ammendu, sest pole ju kindlasti põhiseaduse süü, et kõik Eesti asjad ei suju alati põhiseaduse vaimus, kuigi peaks ja kindlasti ka saaks. Pigem on nappinud tarku mõtteid, julgust või raha.

Põhiseadust tasub muuta vaid asja pärast; sellesse pole mõtet kirjutada ega sealt kustutada midagi, millest miski ei sõltu. See oleks lihtsalt asendustegevus ja kahandaks põhiseaduse väärtust. Alates põhiseaduse rahvahääletusest 28. juunil 1992 on seda muudetud viiel korral. Neist muudatustest üks oli minu hinnangul möödapääsmatu, kolm pigem vajalikud (ja seejuures loodetavasti mitte kahjulikud) ning üks kaheldava väärtusega.

Euroopa Liiduga ühinemine oli küsimus, mis vajas põhiseaduse muutmist ja rahvahääletust. Seda just peamises punktis: ELi liikmena kohustub Eesti järgima ELi reegleid, mõnel juhul ka selliseid, mille on kehtestanud teised riigid Eesti vastuhäälest hoolimata. Olen veendunud, et polnud siis ega ole ka praegu vähimatki tarvidust kirjeldada meie põhiseaduses Euroopa Liidu struktuuri või selle toimimise mehhanismi. Euroopa Liit ei ole föderatsioon ja Eesti pole selle osariik.

Kohaliku volikogu valimisperioodi pikendamine kolmelt aastalt neljale ja kohalikel valimistel hääletamise ea langetamine kaheksateistkümnelt kuueteistkümmele eluaastale poleks samuti olnud võimalik põhiseadust muutmata. Kaitseväge juhataja väljalõikamine põhiseadusest kinnitas NATO liikmesriigile kohase alluvussuhte tsiviil- ja militaarvõimu vahel.

Pigem asendustegevuse lahtrisse liigitan aga põhiseaduse preambuli täiendamise 2007. aastal. Valimiseelseks meelituseks lisas riigikogu (mõistetavalt suures üksmeeles) Eesti riigi ülesannete hulka kohustuse kaitsta peale eesti kultuuri eraldi ka eesti keelt. Selle täienduse tulemusel ei muutunud midagi, nagu oligi ette teada. Põhiseaduse vaid rahvahääletusel muudetavas osas on ju kirjas, et Eesti riigikeel on eesti keel. Riigikohus on selgelt öelnud, et eesti keel on eesti kultuuri lahutamatu osa. Halvaks teeb selle muudatuse vastuvõtmise viis. Minu meelest tohib Eesti riigi eesmärke ja aluspõhimõtteid muuta üksnes rahvahääletusel.

Eesti keelele põhiseadusliku lisakaitse andmine pole muuhulgas aidanud vältida Eesti avaõiguslike ülikoolide kasvavat inglise keele lembust õppetöös ega sedagi, et tõsise teaduse vääriliseks peetakse eelkõige ingliskeelseid artikleid. Eesti keel võiks mõtlemise baasina olla Eesti ülikoolide oluline konkurentsieelis.

Samuti pole rahuldavat vastust küsimusele, kuidas hoida riigikeelses info- ja mõtteruumis väljaspool Eestit elavaid kodanikke. Rahvusvaheline geoblokeeringute süsteem ei lase välismaal legaalselt vaadata eesti telekanaleid. Kui suurele osale telekavast ligi ei pääse, siis kahaneb ka harjumus oma kanaleid vaadata. Eesti poisid-tüdrukud ei näe jalgpalli rahvuskoondise mängu välismaal, emakeelsete kommentaaridega EMist ja MMist rääkimata. Võib-olla ikkagi on Eesti avalik-õigusliku meedia ülesanne teenindada eesti keeles kõiki üle ilma elavaid eestlasi?

Võimalik, et rahvas otsustab kord võtta teise riigikeelena kasutusele näiteks inglise keele (riigikeel kuulub nende kõige tähtsamate küsimuste hulka, mida saab muuta vaid rahvahääletusel), aga praegu sellist otsust pole ja keegi pole söandanud seda ka välja pakkuda.

Kui põhiseadust on muudetud viiel korral, siis ettepanekuid on mõistagi tehtud palju rohkem. Presidendi otsevalimise ettepanek esitatakse parlamendi menetlusse peaaegu igal aastal. Tihti-peale on pakkumise taga lootus, et sisuliselt ei muudaks see midagi, aga rahvas saaks oma



tahtmise ja oleks õnnelikum. Teised jälle peavad presidendi otsevalimist turvaliseks ettepanekuks, mida saab sisepoliitiliselt kasulikult võttes ikka ja jälle välja käia, ent mis tegelikkuses kunagi ei realiseeru.

Kui otse valitud presidendile ei anta põhiseaduslikku õigust riigikogu või valitsuse asemel otsuseid teha, siis võib tagajärjeks olla pettumus. Ootused presidendile ja tema tööle on väga erinevad. Ei saa olla kindel, et riigipea otsevalimise pooldajad ikka tõesti tahaksid parlamentaarset presidenti, s.o riigipead, kel eelkõige sümbolne võim ja tasakaalustav roll. Pigem loodetakse näha jõulist sisepoliitika juhti. See aga tähendaks sisuliselt peaministri otsevalimist. Kui nii, siis tuleks enne põhimõttelise otsuse tegemist rahva ootused selgeks teha. Vastasel korral võib tagajärjeks olla kehvem riigijuhtimine. Vaevalt, et rahvas selle peale rõõmustaks.

Riigivõimu tasakaaluvalem on seni tõhusalt töötanud: riigikogu, valitsus, president, kohtud, õiguskantsler ja riigikontroll on üksteist kontrollides ja suunates vältinud võimu liigset koondumist. Valemi kõlblikkust tõestab näiteks seegi, et põhiseadusest tingitud võimukriisi – olukorda, kus otsuseid ei saagi teha – pole samuti tekkinud. Järelkult põhiseadus toimib.

Muidugi on lihtne ihata riiki, mis liiguks kiiresti ja takistusteta vaid “õiges” suunas. Kuna inimesed kipuvad sotsiaalmeedia toel koonduma ja seejärel sulguma samameelsetesse kogukondadesse, siis on kerge tekkima ka kujutlus, et kõik arvavad ühtmoodi, et tehakse hoopis teisiti, tehakse valesti. Ometi lähevad peaaegu kõigis sisulistes küsimustes arvamused lahku ja huvid risti. “Võitja võtab kõik”-lahenduste, sealhulgas rahvahääletuste puudus ongi see, et ühiskond lüüakse nende toel selgelt võitjateks ja selgelt kaotajateks. Ühiskonna eri huvirühmade proportsionaalne esindatus riigikogus ja kompromisside otsimine ei lase kellelgi päriselt võita ega lõplikult kaotada. See ongi meie parlamentaarse esindusdemokraatia tugevus, mitte aga nõrkus, kuigi sageli üritatakse väita just vastupidist.

Rahvahääletuste vähese kasutamise põhjus pole peidus põhiseaduses, ehkki vahel nii väidetakse. Põhiseaduse järgi tähendab rahvahääletusele pandud seaduseelnõu tagasilükkamine erakorralisi riigikogu valimisi. Nii ongi mõistlik. Rahvahääletusele tuleb panna olulised põhiseaduse muudatused, n-ö tavaliste seaduste rahvahääletus põhjustaks aga suuri probleeme. Alates sellest, kes ja kuidas tohib sellist seadust muuta. Kas uut rahvahääletust läheb vaja ka mõne termini või normiviite muutmiseks?

Seaduseelnõu asemel tasuks mu meelest rahvahääletusele panna hoopis riigielu küsimusi, mille otsustamiseks riigikogu enda tahteavaldusest ei piisa. See oleks aus ja mõistlik, ent muidugi juhul, kui seesugust otsustamist vajab tõesti väga kaalukas küsimus, mida arutatakse enne pikalt ja põhjalikult, kartmata sellega kaasnevat kulusidki. Seda põhiseadus lubab ja sinna poole ka suunab. Sel juhul on asi selge: rahva otsus on kohustuslik ja seda saab muuta ainult uue rahvahääletusega. Kui rahvas otsustab näiteks, et kiire internet peab kättesaadav olema ka ääremaal – eriti eeldades, et juurdepääs korralikule internetiühendusele võibki kaasajal ühiskonnaliikmeile võrdsete võimaluste loomiseks olla niisama oluline kui õppemaksuta kvaliteetne põhiharidus –, siis nii ka saagu. Kui riigikogu või valitsus rahva otsust eirab, algatab president, õiguskantsler või kohus põhiseaduslikkuse järelevalve ja rahva otsus viiakse ellu.

Niisiis ei takista põhiseadus rahvahääletusi, vaid – täiesti mõistlikult – tavaliste seaduste rahvahääletusele panekut. Riigielu küsimusi saab riigikogu rahvahääletusele panna laialimineku hirmuta ning ka sel juhul on rahva otsus siduv.



Kui otsedemokraatia norme meie põhiseaduses täiendada, siis võiks kaaluda mõne arutleva demokraatia vormi lisamist. Näiteks nii, et olulise riigielu küsimuse arutamiseks kutsutakse kokku rahva esinduslik läbilõige, varustatakse nad otsustamiseks vajalike faktide ning erapooletult sõnastatud poolt- ja vastuargumentidega. Arutelu järel hääletatakse ja tehakse otsus. Kui nõnda sündinud otsus soovitakse teha riigiorganitele kohustuslikuks, tuleb põhiseadust muuta.

Rahvaalgatust meie kehtiv põhiseadus Eesti kurva ajaloolise kogemuse tõttu ette ei näe, sest mäletatavasti jättis rahvas end 1933. aasta rahvahääletusel muudetud põhiseadusega ise vabast ühiskonnast ilma.

Kindlasti on hea põhiseaduse sätete ja mõtte üle arutleda ja õnneks arutletaksegi. Kui põhiseadust muuta, siis vaid suurtes asjades ja selleks, et elu läheks tõesti paremaks. Esmajoones võiksid aga kõik püüda meie ühiselu aluslepet võimalikult hästi täita.“

7. Arvamus. Uno Lõhmus

Seni saabunud ettepanekutest küsimuste ringi määratlemiseks on kõige ambitsioonikam Rait Maruste ettepanek. Arvestades kogu planeeritud tööaega näib põhiseaduse üldine korrastamine problemaatiline. Toetan Madis Ernitsa kirjatöös pakutud küsimuste arutelu.

Seepärast ei soovi ma korrata juba tehtud ettepanekuid. Rait Maruste ettepanekust vääriks siiski arutamist Riigikogu liikmete arvu vähendamine ja II peatüki teksti osaline ajakohastamine.

8. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevusest. René Värk

Nii põhjalikele ettepanekutele on raske midagi uut lisada. Rahvusvahelise õiguse inimesena tooksin siinkohal välja mõned küsimused, mis puudutavad põhiseadust ja rahvusvahelist õigust.

1. Põhivabaduste ja inimõiguste valdkonnas on toimunud oluline areng viimase 25 aasta jooksul. Võib vaielda, kas kõik arengud on olnud tingimata positiivsed, aga võiks tõesti üle vaadata II peatüki. Midagi lisada? Midagi täpsustada?

2. Eesti suhtleb aktiivselt välispartneritega, kuulub mitmetesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse jne. Võiks analüüsida, kas võrdlemisi lühike IX peatükk vajab täiendamist. Mõte ei ole mitte EL, NATO või teiste organisatsioonide asutamisaktide sätteid põhiseadusesse ümber kirjutada, vaid hinnata, kas välissuhtlemist puudutavad üldised reeglid ja volitused on ajakohased ja piisavad. Muu hulgas võiks kaaluda, kas öelda otse välja põhiseaduse ja välislepingute (miks ka mitte rahvusvahelise tavaõiguse) vaheline suhe (praegu räägitakse tegelikult vastuolus olevate lepingute sõlmimise keelust).

3. Mitmetel põhiseadusest tulenevatel õigustel ja kohustustel on selge rahvusvaheline mõõde ning võiks hinnata, kuidas need paistavad teistele riikidele rahvusvahelise õiguse valguses (nt § 54). See ei pea lõppema põhiseaduse muutmisega, aga vähemalt on teema asjatundjate poolt läbi arutatud ja on tekkinud mingi konsensus.



9. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevusest. Allar Jõks

Asjatundjate kogu tegevuse planeerimisel toetan Madis Ernitsa teesides märgitust järgmist: PSTS, Euroopa Liit ja suveräänsuse delegerimise volitus.

10. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevusest. Heiki Loot

Lisaks valitsuse seatud kahele küsimuste ringile (EL ja riigikaitse) pean oluliseks käsitleda presidendi valimise korra küsimust. Nõustun Berit Aaviksoo seisukohaga, et presidendi valimise kord peab põhiseaduses olema ammendavalt sätestatud. Kui valimise korda rohkem muuta, tasuks kaaluda ühe valimisorgani – Riigikogu või valimiskogu – ärajätmist. Presidendi otsevalimise võimaluse peaks põhiseaduse asjatundjate kogu kohe kõrvale heitma, sest see hakkaks kõigutama parlamentaarse valitsemiskorralduse põhimõtet. Toetan ka kohtuastmete regulatsiooni läbivaatamist. Kolmeastmeline, halduse sisemisi astmeid arvesse võttes aga veelgi rohkemate astmetega haldusvaidluste lahendamise süsteem on ilmselgelt ebamõistlik.

11. Arvamus. Jüri Adams

Juriidiline õpetatus ei ole ju minu tugev külg, seepärast näen ma asju niisuguste vaatenurkade alt, milles mul on juhtunud kogunema rohkem elukogemusi. See, mida ma järgnevas püüan väljendada, ei ole vastuolus enamiku teie poolt esitatud vaadetega ega välista teie ettepanekuid.

Minu hinnangul on meie praeguse põhiseaduse kõige olulisem aspekt see, kuidas sellesse suhtuvad meie kodanikud. Päris oluline hulk inimesi on lugenud ja loevad seda, mõtlevad ja hindavad seda, võrdlevad tekstis kirjas olevat sellega, mida nende silmad näevad.

Mulle paistab, et üha enam on nii, et öeldakse, et põhiseaduse tekstis kirjutatu ja see, mis paistab silmadele, läheb omavahel lahku. Kui püüan sellist arvamust sisuliselt kirjeldada ja analüüsida, siis räägiksin põhiseaduse teksti „vigadest“, põhiseaduse teksti teatud osade surmast, põhiseaduse muutmise tüüpidest ning põhiseaduse teksti puudustest.

Vigade probleem

Sellest oldi põhiseaduse assamblees üsna teadlikud. Et seda tuleb ette näha ja sellega tegeleda, selles veenis assamblee liikmeid Iirimaalt pärit ekspert, kelle nime ma hetkel ei tea, kust otsida. Iirimaal nimelt olevat olnud peale põhiseaduse jõustumist (1937 ?) 3-aastane (?) periood, mille vältel sai põhiseadust muuta tavalisest kiiremas korras, see olevat olnud väga kasulik, nii sai parandada kiiresti põhiseadusesse sattunud näpuvead. See õpetus leidis kajastamist meie põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 8.

Aga meil ei tegelenud mitte keegi esimese kolme aasta jooksul sellise tööga. Põhjustena oletan, et oskavad inimesed olid rakendatud muude, päevakajalisemate ülesannete juurde; kriitikud olid veel distantseerunud; selle aja jooksul ei ilmnenud ühtki liiga olulist „viga“; aga ka assamblee töös mitteosalenud spetsialistide hulgas domineerinud formalistlikku tõlgendusviisi, kus ei olnud kombeks vaadelda eesmärgi või sisu ja teksti sõnastusliku vormi omavahelisi suhteid.



„Vigu“ muidugi oli ja on põhiseaduses mitut tüüpi, aga olid ja on ka sellist tüüpi „vead“, nagu kirjeldab eelmise lõigu teise lause lõpuosa. Olen n-ö arhetüüpse veana alati toonud näiteks § 155 esimese lause: „Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad,“ See hiilgavalt lakoonilist normi väljendav lause on tegelikult assamblee tööõnnetus, sest taheti ütelda, et Eestis saab olema mitte kahetasandiline, vaid ühetasandiline omavalitsus, aga ei leitud selle väljendamiseks paremat sõnalist vormi.

Ilmne viga on ka § 79 eelviimases lõikes, kus esitatud norm „hääletamisest osavõtnud valimiskogu liikmete hääleteenamusega“ on sobiv valijameeste kogu esimese hääletusvooru jaoks, aga sobimatu teise hääletusvooru jaoks, mis on tekitanud palju arusaamatusi. Mõistlikum oleks olnud kas senisest lühem tekst või siis pikem ja detailiseeritum tekst.

Eelmine näide kuulub tegelikult ka juba järgmise „vigade“ tüübi juurde, nimelt selliste, kus assamblee liikmetel ei piisanud teadmisi ja kogemusi. Samas §-s 79 on ju näiteks sätestatud ka niivõrd lühikesed vaheajad valimisvoorude vahel, et need ei anna mingit võimalust poliitilisteks otsinguteks ja kokkulepeteks. Kaasajale vastavat täpsustamist vajaks näiteks § 63 esimene lause. On muidugi ka selliseid „vigasid“, mis ei sega, mis on.

Põhiseaduse „surnud“ või vähemalt „uinuvad“ tekstikohad

Mured on siin pigem sellega, et mingid tekstiosad on pigem „tapetud“ või „magama uinutatud“, st et riigi praktika ei ole nendega kooskõlas või neid on hakatud tõlgendama nende algset sisu maha vaikides. Üks silmatorkav näide on § 71 teine lõige. Avalikkuse silmis põhiseadusesse austavalt suhtumist mahakiskuv on probleem §-ga 111 alates sellest, kui me rahana kasutame eurot.

Põhimõtteliselt võiks proovida ka niisugust mõtteeksperimenti: mida võiks põhiseaduse tekstist kustutada, ilma et midagi olulist kaotsi või vussi ei läheks.

Põhiseaduse muutmise kogemused

Meil on 1992. a põhiseaduse muudatusi seni kahte tüüpi.

Esiteks: sellised muudatused riigikorralduses, mille taga on riigiasutuste ja poliitiliste jõudude suure enamuse üksmeel kahes asjas: 1) et äramuudetav korraldus on mitteotstarbekohane, ja 2) selle suhtes, mis peab asemele tulema. Need on olnud muudatused riigikaitse valdkonnas ja kohaliku omavalitsuse valimiste perioodi muutmise 3-lt aastalt 4-le.

Teiseks: populismimaigulised poliitilised algatused, mille üheks eesmärgiks võiks oletada soovi saada rohkem valijaid enda poolt hääletama. Viimane selletaolise sisuga muudatus oli kohalikel valimistel valimisea langetamine.

(Nendega paralleelselt oli üks periood, kus mitmesugused huvirühmad püüdsid taotleda põhiseaduse niisuguseid muudatusi, millelega neid oleks tekstis nimetatud – kaugema sooviga saavutada enda kohta eraldiseisev rida eelarves. See aeg paistab praeguseks olevat möödunud.)

Kumbki meetod ei vii meid põhiseaduse oluliste ja vajalike muudatuste tegemise suunas, pigem vastupidi.

Väidan jätkuvalt, et meie teksti pikkuses põhiseadus, mida mõistlikus tempos ja mõistlikel viisidel ei muudeta/parandata, astub teed oma tulevikus hukkamise poole.

Seni on Eestis täielikult puudunud mehhanism, kuidas ette valmistada põhiseaduse muudatusi, mis on vajalikud ja millel on lootus teostuda, kuid mis ei ole ühelegi olulisele parlamendirühmale spetsiifiliselt huvitavad. Niisuguste muudatuste ettevalmistamine on maailmas valdavalt justiitsministeeriumite üks mitte just mahukas, aga rutiinne töö. Pean asjatundjate kogu moodustamist positiivseks siis, kui selle tulemusena vastav tööloik mõistlikul viisil käivituks. Sel teemal jätkan lõpuosas.

Põhiseaduse teksti puudused, st küsimused sellest, kas põhiseadust tuleks täiendada mingite uute teemadega ja tekstiosadega, mida seal praegu ei ole. Paistab silma, et need õigusteoreetikud ja õiguspraktikud, kelle tegevus on rohkem seotud Euroopa Liidu organitega, näevad vajadust mingite tekstiosade järele, mis Eesti põhiseadusõigust seostaks Euroopa Liidu õigusega. Aga meil on kujunemas ka poliitilised jõud, mis tahaks näha, et Eesti riik ja selle õigus oleks kaitstud või vähemalt varjestatud Euroopa Liidu liigse käsutamise jms suhtes.

Eestis toimuva nn otsedemokraatia laiendamise arutelude käigus on näiteks aga tõstatatud küsimus, et meil võiks olla ka niisugune referendumite korraldamise võimalus, nagu see oli sätestatud 1920. a põhiseaduse §-s 30 ja kehtib Läti vabariigis (põhiseaduse § 72), olles ilmselt üks instrument, mis on soodustanud Läti sujuvat poliitilist protsessi.

Ettepanekud asjatundjate kogu tegevuse kohta

1. Kuna asjatundjate kogu kutsus kokku justiitsminister, siis arvan, et meie kollektiivseks kohustuseks on anda vastused kõigile küsimustele, mida justiitsminister meile võiks esitada. Vajadusel peaksime isekeskis hääletama. Aga meil ei peaks olema kohustust aidata justiitsministeeriumi ametnikel koostada nende töö dokumente. Kui aga keegi meie seast tahab ka sellega tegeleda, siis me sellist asjatundjat selles ei takista. Meie ühiseks tööülesandeks ei peaks ka olema hetkel võimalolevale valitsuskoalitsioonile eelnõude ettevalmistamine.
2. Kui mingi poliitiline jõud riigikogus algatab põhiseaduse muutmise eelnõu, siis võtkem see vaatluse alla ja andkem sellele oma hinnang.
3. Me võiksime käivitada omaenda ettepanekute ettevalmistamise. Need võiksid olla selliste muudatuste võimaluste kohta, mille puhul ei ole tõenäoline, et riigikogus esindatud poliitilised jõud valmistaksid need ette ise.
4. Alustagem „kuumemate“ muutmissettepanekute ettevalmistamisest. Need võiksid olla kõigepealt presidendi valimise paragrahvi parandused ja § 111 uus sõnastus. Tähelepanu võiks olla suunatud pigem põhiseaduse lõpuosa lühematele peatükkidele (peatükid VIII – XIV).
5. Kuna lähiaastatel jäävad Eesti riigi ette ikka seisma kohaliku omavalitsuse ümberkorraldamisega seotud probleemid, siis pakun välja mõtte, et käivitaksime töö, et saada põhiseaduse XIV peatüki „Kohalik omavalitsus“ uue tervikteksti projekt.
6. Üks töövorm, mida võiksime proovida, võiks olla selline, et kuna paljudel meie hulgast mölgub meeles mõne põhiseaduse paragrahvi muutus, siis võiksime selle asjatundja ettepaneku ära kuulata ja läbi arutada.

12. Ettepanekud mõttevahetuseks põhiseaduse asjatundjate kogus. Märk Rask

1. Tunnistan, et mulle on põhiseaduse asjatundjate kogu tegevus, selle eesmärgid ja väljundid veidi segaseks jäänud, kuid lähtun sellest, et iga põhiseadusteemaline mõttevahetus, diskussioon



on parem kui üksikautori mistahes sädelev mõttevälgatus. Ilmselt on just põhiseadus see, mis väärubki kõige kollektiivsemat lähenemist, arutamist, arendamist ja mille tulemusena võib ka kooruda mõni arukas idee põhiseaduse muutmiseks.

2. Lähtun endiselt sellest, et muutmata põhiseadus on parem kui põhiseaduse muutmine. Põhiseadus on eelkõige ühiskondlik, poliitiline, rahvuslik kokkulepe koos oma konaruste ja probleemidega ning alles seejärel ülimuslik õigusakt. Põhiseaduse kui õigusakti mõistliku tõlgendamise ja edasiarendamisega on Riigikohus 25 aasta jooksul edukalt hakkama saanud. Põhiseaduskriisi, millest põhiseaduse säte ja mõte ei oleks näidanud väljapääsu, pole olnud. Põhiseaduse muutmine üksnes õigusteoreetilistel kaalutlustel ei ole põhjendatud. Põhiseaduse muutmise vajadus peab võrsuma ühiskonna arengu elulistest vajadustest ning toetuma võimalikult laiale ühisarusaamale. Muutmine ei või teenida mõne poliitilise jõu, veelgi halvem isiku võimule saamise või võimul püsimise eesmärki.

3. Pakun aruteluks mõned mõtted, mis võivad viia põhiseaduse muutmiseni.

3.1. Regionaalne taandareng ehk linnastumine ja maapiirkondades inimtegevuse lõppemine

Põhiseaduslikku järku väärtuseks tuleks pidada seda, et ka tulevikus jätkub inimtegevus Eesti asustatud piirkondades väljaspool Tallinna, Tartut ja veel mõnda linna. Eestimaa külasid enam ei ole. Vanurite kodudena toimivad veel inimasustatud väikesaared ja väikeasulad. Kui kaob ettevõtlus, kaovad töökohad ja sissetulekud, seejärel lahkub töövõimeline elanikkond, valides uue elukohta, võttes kaasa lapsed. Kaovad kool, pood ja postiasutus. Inimtühja asula vastu ei tunne huvi ka poliitikud, sest sealt ei tule häält. Käimasolev omavalitsusreform ei pidurda seda protsessi, pigem hoogustab. Riigiasutuste Tallinnast väljaviimine teenib muid eesmärke ega aita oluliselt kaasa kirjeldatud probleemi lahendamisele, sest Eesti väiksuse tõttu on võimalik igapäevaselt elukohta, kooli ja tarbimisharjumusi muutmata ükskõik millisesse kohta tööle käia, kulutades selleks lihtsalt rohkem aega ja raha. Ükski riigiasutus ei moodusta oma töötajaskonnaga kohalikku kogukonda.

Tegemist ei ole Eestile ainuomase tendentsiga. On võimalik õppida naaberriikidest, kus isegi mahajäetud kaevandus- või tööstuspiirkondades on suudetud inimväärne elutegevus säilitada. Mingite õiguslike piirangutega seda ei saavuta.

Näiteks. Mustvee ja Tallinn on mõlemad omavalitsusüksused, kuid kaugeltki mitte võrdsed. Ometi kohtleb põhiseadus ja teised seadused (mõningate väikeste eranditega) neid võrdsetena. Põhiseadus ei kohusta riiki ebavõrdseid inimrühmi, olgu selleks erinevate valdade ja linnade elanikud, ebavõrdselt kohtlema. Ebavõrdne kohtlemine selles kontekstis saab olla üksnes maapiirkondadele ja väikeasulatele ettevõtluse arendamise, energiaga varustamise, maksu jms soodustuste loomises.

Minu arvates pole võimalik ilma põhiseadust muutmata murda riigi- ja eelkõige Tallinna-keskset poliitilist mõttelaadi, mis ei väärtusta inimtegevuse säilimist Eesti hajaasustuspiirkondades. Ilma põhiseadusliku õigusliku aluseta ei ole võimalik luua seadustele tuginevat, piirkondade erisusi ja arenguvajadusi arvesse võtvat, objektiivset ebavõrdsust arvestavat õiguslikku regulatsiooni, mille suurimaks eesmärgiks on inimväärse elutegevuse säilitamine kõikjal Eestimaal.

Kui aga näiteks põhiseaduse muutmise rahvahääletusel leiab kinnitust, et elu säilimisel väljaspool Tallinna polegi mingit väärtust, siis tuleb leppida kõrgema riigivõimu kandja otsustusega. Kui aga



läheb teisiti, siis tuleb riigile koostöös omavalitsustega panna selline kohustus ja lisada põhiseadusesse õiges kohas lühike lihtsa seadusereservatsiooniga formuleering.

3.2. Omavalitsuse roll laiapõhjalises riigikaitstes

Käesolev mõttearendus lähtub paljuski eelmisest punktist, sest omavalitsuste roll elu säilimisel kogu Eesti territooriumil ei saa piirduda üksnes stabiilse haldustegevuse tingimustes. Põhiseaduse kohaselt kehtestatud eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra korral ei saa riik ja omavalitsus käia erinevat jalga. Tuleb meeldetuletuseks mainida, et Tallinna Linnavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse hinnangud 2007. aasta aprillisündmustele olid erinevad.

Osalen käimasoleva riigikaitseõiguse analüüsi töös ja saan headele põhiseaduse asjatundjatele kinnitada, et tegemist on väga tõsiseltvõetava õigusrevisjoniga, mis kindlasti toob välja ka riigikaitsealased põhiseaduse probleemid ja esitab võimalikud muutmissetepanekud, kuid juba praegu on selge, et laiapõhjaline riigikaitse ei piirdu üksnes relvastatud kaitsega, millega tegelevad riiklikud relva- ja korrakaitse jõud.

Ekspertide hinnangul moodustab riigikaitsest 95% mitterelvastatud kaitse. Elanikkonna vajaduste rahuldamine toidu, vee, elektrienergia, side, kütuste, ravimite jms järele ei saa olla üksnes riigi, veel vähem relvajõudude ülesanne. Hädaabitööde korraldamine ja ohtude vältimine peab rakenduma kohe, käsku ootamata, mitte pärast seda, kui riik on eraldanud kohalikule omavalitsusele eelarvelised vahendid (PS § 154).

Minu jutu praegune eesmärk ei ole tuua kogu riigikaitseõiguse temaatikat põhiseaduse asjatundjate arutelulauale, vaid markeerida teema olulisus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike ülesannete kontekstis.

Kaldun arvama, et ilma põhiseaduse täiendamiseta ei ole kohalikule omavalitsusele riigikaitse ülesannete panemine, arvestades erikordadega kehtestatavaid omavalitsuse autonoomia olulisi piiranguid, võimalik.

3.3. Relvastatud rahvas

PS § 54 lg 2 deklareerib: kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu. Ma ei püüagi selle deklaratsiooni tähtsust patriotismi ja kaitsetahte õhutamisel pisendada, kuid see säte n-ö relvastatud rahvast ... kuni viimse põlvepikkuse poisikeseni ... on meie õiguskorras tiksunud nagu viitsütikuga pomm. Seda tunnistavad ka Kaitseliidu ülemad. Omaalgatuslik vastupanu, partisanisõda vms võib rahvusvahelise kriminaalõiguse kontekstis kvalifitseeruda sõjakuriteoks või lihtsalt terrorismiks. Põhiseaduse säte ei ole sel juhul omaalgatuslikku vastupanu õigustav.

Lihtsaim variant oleks jätta deklaratsioon kui üleskutse muutmata ja lisada sellele lihtne seadusereservatsioon: „..., mille alused ja korra sätestab seadus“.

4. Mõned mõtted, mis vajaksid läbiarutamist – miks põhiseadus ei toimi?

4.1. Omandi põhiõiguse kaitse

PS § 32 peaks omanikule tagama täieliku võimu oma kinnisomandi üle. Julgen väita, et looduskaitseliste piirangute (lendoravast näiteid toomata), tehnorajatiste talumise kohustuste ja muude



piirangute tulemusena on maaomanik teatud juhtudel riikliku omavoli tõttu, mis seisneb meelevaldsete piirangute kehtestamises, pandud olukorda, kus omanikuks olemine on karistus. Riigikohtu praktika § 32 rakendamisel on ebaühtlane, pigem riigikeskne ja (teatud juhtudel seletamatut) avalikku huvi eelistav. Kinnisasjale seatud riiklikud piirangud või piirangud mõne riigiettevõtte huvide kaitseks (Eesti Energia) muudavad ilma õiglase hüvitusega kinnistu majandusliku kasutamise võimatuks. Tegemist ei ole võõrandamisega. Täiesti omaette nähtus on PS § 32 kontekstis elektrienergia tarbimiseks kehtestatud liitumistasude süsteem. Lõppastmes pole omanikul raha ega oskusi oma õiguste kaitseks.

Siinkohal võiks riigi tasakaalustamata omavoli loetelu jätkata, kuid on selge, et omanikke on oluliselt vähem kui käremeelseid looduskaitsejaid ja ülekaaluka avaliku huvi esindajaid, kelle hääled on populistist poliitikule olulisemad kui omandi puutumatus.

Ma ei kutsu kedagi üles PS § 32 sätteid põhiseaduses kiiresti muutma ja detailsemalt lahti kirjutama. Küll aga vajaks väljakujunenud õigusolukord omandipõhiõiguse kaitsel põhjalikku objektiivset analüüsi, et omandipiirangud ei muutuks maaelu väljasuretamise vahendiks.

4.2. Õigus aule ja heale nimele

Kellegi au ega head nime ei tohi teotada, kõlab PS § 17. Praktilises elus tohib küll ja massiliselt, sest seadusereservatsioonita põhiõigusest, mille piiramine peaks olema ülikeeruline, sõidab hooga üle PS § 45 liitsa seadusereservatsiooniga sõnavabadus, ajakirjandusvabadus. Teha midagi või leppida uue normaalsusega, selles on küsimus. PS § 25 rakenduspraktika moraalse kahju hüvitamisel pigem tõukab isiku oma subjektiivsete õiguste kaitsest eemale, sest praegusaja meedias jätkub teotamine lõputult. Sõnavabadus ise töötab sõnavabaduse vastu, seades ohtu demokraatia toimimisele. Kuna tegemist on massnähtusega, siis ei saa leppida sellega, et igaüks kaitsku oma head nime.

Teema väärrib põhjalikku ja kartmatut analüüsi.

4.3. Süütuse presumpatsioon

Kakskümmend viis aastat põhiseaduse tekstis muutmata kujul kehtinud ligi 230-aastane õigus-põhimõte on ajakirjandusvabaduse ülimuslikkuse tingimustes muutunud deklaratsiooniks, mida ajakirjanikud peavad juristide kiiksuks.

Arutame, mida peaks tegema ausa ja sõltumatu õigusemõistmise kaitseks, kohtu autoriteedi kaitseks.

Mul ei ole asjatundjate kogule välja pakkuda ühtegi lihtsat lahendust punktides 4.2 ja 4.3 kirjeldatud murede lahendamiseks, kuid tõdegem, et mõlemad teemad on ühe ja sama probleemi erinevad tahud. Neile, kes leiavad, et nimetatud subjektiivsete õiguste kaitsel põhiseaduslikku probleemi ei ole, ei oska ma midagi öelda.

5. Vaikides ja mugandudes uue reaalsusega kaitseme ürgset rahvuslikku tunnet – „kadeduspõhiõigust“.



III. ESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE PROBLEEMIDE KATALOOG

Üldist

Ettepanek 1

Nimetada tegevust Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *põhiseadus*) teksti korrastamiseks ja ajakohastamiseks.

(R. Maruste)

Ettepanek 2

Põhiseaduse asjatundjate kogu (kogu) tegevuse eesmärgiks on saada põhiseaduse korrastatud ja ajakohastatud tekst, jättes muutmata Eesti riikluse eesmärgid, aluspõhimõtted ja toime mehhanismid. Muutmatuks jäävad põhiseaduse preambul ja I peatükk „Üldsätted“.

(R. Maruste)

Ettepanek 3

Alusprintsipiidest (demokraatia, võimude lahusus ja tasakaalustatus) lähtuvalt tuleks korrastada põhiseaduse struktuurne ülesehitus (peatükkide asetus), nt rahvas, põhiõigused ja vabadused, riigikogu, valitsus, kohus, president, kohalik omavalitsus, seadusandlus ja välislepingud, riigikaitse, välissuhtlus (uus ptk), rahandus, riigikontroll, õiguskantsler.

(R. Maruste)

Ettepanek 4

Kõrvaldada kehtivast tekstist selgelt aegunud ja ebaadekvaatne tekst.

(R. Maruste)

Ettepanek 5

Kõrvaldada põhiseadusesse mittekuuluvad normid (detailid).

(R. Maruste)

Ettepanek 6

Vähendada korralduslike normide hulka.

(R. Maruste)

Ettepanek 7

Lisada täpsem regulatsioon tulenevalt Eesti liikmesusest EL-is, NATO-s, jt rahvusvahelistes organisatsioonides, integreerides need asjakohaste peatükkide teksti.

(R. Maruste)

Ettepanek 8

Töö võiks keskenduda küsimustele, mis puudutavad riigi institutsioone ja nende korraldust, mh omavahelist koostoimet.

„1992. a põhiseaduse muutmise vajadust on enamasti tõdetud riigi institutsioone ja korraldust puudutavates küsimustes. Selle põhjuseks on mh asjaolu, et autoritel puudus põhiseaduse koostamisel antud küsimustes varasem praktiline kogemus (seda kinnitavad põhiseaduse stenogrammid).“

(P. K. Tupay)

Ettepanek 9

Eesti riigi eesmärgid ja aluspõhimõtteid tohib muuta üksnes rahvahääletusel.

(Ü. Madise)



Põhiseaduse preambul

Ettepanek 10

Jätta põhiseaduse preambul muutmatuks.

(R. Maruste)

Põhiseaduse I peatükk. ÜLDSÄTTED

Ettepanek 11

Põhiseaduse I peatükk „Üldsätted“ jääb muutmatuks.

(R. Maruste)

Ettepanek 12

Täiendada PS-i Euroopa Liidu klausliga.

(M. Ernits)

Ettepanek 13

Täiendada PS-i Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise klausliga.

„/.../ täiendada PS § 3 uue lõikega, kusjuures praegune lg 2 muutuks uueks lõikeks 3, nt järgmises sõnastuses: „Seadus, mis piirab põhiõigust või kujutab endast riigivõimu teostamist muul viisil, võib esineda ka otsekohaldava Euroopa Liidu õigusakti vormis.““

(M. Ernits)

Põhiseaduse § 1

Ettepanek 14

Vaja on tellida analüüs Eesti põhiseaduses suveräänsuse käsitlemise kohta (sh PS § 1 ja PSTS § 1 kui üld- ja erinormi vahekord, aga ka seoses liikmesusega rahvusvahelistes organisatsioonides, ennekõike NATOs).

(B. Aaviksoo)

Ettepanek 15

Täiendada PS-i sisemise suveräänsuse ülekandmise klausliga.

(M. Ernits)

Ettepanek 16

Täiendada PS-i kvalifitseeritud häälteenamuse klausliga.

(M. Ernits)

Ettepanek 17

Kas PS peaks sõnaselgelt tagama EL-i kodanikele Eesti kodanikega võrdsed õigused (sellisel juhul tuleks läbi mõelda, mis juhtub sotsiaalsete põhiõigustega)?

(M. Ernits)

Põhiseaduse II peatükk. PÕHIÕIGUSED, VABADUSED JA KOHUSTUSED

Ettepanek 18

Võiks kaaluda II peatüki teksti kooskõlla viimist rahvusvaheliste lepingute asjakohaste tekstidega.

(R. Maruste)

**Ettepanek 19**

Arutamist vääriks II peatüki teksti osaline ajakohastamine.

(U. Lõhmus)

Ettepanek 20

Võiks üle vaadata II peatüki. Midagi lisada. Midagi täpsustada.

„Põhivabaduste ja inimõiguste valdkonnas on toimunud oluline areng viimase 25 aasta jooksul.“

(R.Värk)

Ettepanek 21

Võiks kaaluda kodanikkonna (EV, EL-i ja mitmikkodakondsuse) täpsemat määratlemist.

(R. Maruste)

Ettepanek 22

Kas PS peaks sõnaselgelt tagama EL-i kodanikele Eesti kodanikega võrdsed õigused (sellisel juhul tuleks läbi mõelda, mis juhtub sotsiaalsete põhiõigustega)?

(M. Ernits)

Ettepanek 23

Võiks hinnata, kuidas põhiseadusest tulenevad õigused ja kohustused paistavad teistele riikidele rahvusvahelise õiguse valguses (nt § 54).

„Mitmetel põhiseadusest tulenevatel õigustel ja kohustustel on selge rahvusvaheline mõõde /.../.“

(R. Värk)

Põhiseaduse III peatükk. RAHVAS**Ettepanek 24**

Võiks kaaluda õiguslikult mittesiduva rahvaküsitluse lisamist.

(R. Maruste)

Ettepanek 25

Kas peaks muutma PS § 58, mis võimaldab piirata hääletamist ainult Eesti kodanikest vangidel, mitte aga võõrriigi, sealhulgas EL-i kodanikest vangide puhul (Euroopa Parlamendi ja/või kohalike omavalitsuse volikogude valimistel)?

(M. Ernits)

Ettepanek 26

Kui otsedemokraatia norme meie põhiseaduses täiendada, siis võiks kaaluda mõne arutleva demokraatia vormi lisamist.

„Näiteks nii, et olulise riigielu küsimuse arutamiseks kutsutakse kokku rahva esinduslik läbilõige, varustatakse nad otsustamiseks vajalike faktide ning erapooletult sõnastatud poolt- ja vastuargumentidega. Arutelu järel hääletatakse ja tehakse otsus. Kui nõnda sündinud otsus soovitakse teha riigiorganeile kohustuslikuks, tuleb põhiseadust muuta.“

(Ü. Madise)

Põhiseaduse IV peatükk. RIIGIKOGU**Ettepanek 27**

Võiks kaaluda Riigikogu rolli tugevdamist lähtuvalt parlamentaarse riikluse üldpõhimõttest, sh



Riigikogu liikmete arvu vähendamist ja Riigikogusse järjestikku kuulumise piiramist.

(R. Maruste)

Ettepanek 28

Võiks kaaluda riigivõimu ülemineku ja järjepidevuse tagamist erandlikes oludes.

(R. Maruste)

§ 61 lg 1

Ettepanek 29

Kas muuta § 61 lg-t 1 selliselt, et uue Riigikogu koosseisu volitused algavad Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise päevast ning samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused?

Kas tõsta RKKTS § 1 lg 3 sõnastus PS-i: Kui Vabariigi President ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Siiski on kaheldav, kas Vabariigi Valimiskomisjoni esmamainimine PS-i tekstis oleks parim lahendus ning lisaks võib ka selle esimehega midagi juhtuda,

Kas on võimalik ette näha, et kui Vabariigi President ei saa Riigikogu uut koosseisu esimeseks istungiks kokku kutsuda, siis teeb seda eelmise Riigikogu esimees või üks aseesimeestest?

Kas näha ette, et Riigikogu uus koosseis koguneb kümne päeva jooksul arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamise, ning jätta kokkukutsuja PS-is üldse mainimata, kustutades § 66 lause 2?

„Problemaatiliseks kujuneb olukord siis, kui presidendi isikuga valimistulemuste väljakuulutamisele järgneval päeval midagi juhtub, nt ta sureb või astub tagasi. PS § 83 lg 1 kohaselt lähevad säärasel juhul Vabariigi Presidendi volitused ajutiselt üle Riigikogu esimehele. Kuna aga Riigikogu eelmise koosseisu volitused, sealhulgas Riigikogu eelmise koosseisu esimehe volitused, on valimistulemuste väljakuulutamise päeval lõppenud, uus Riigikogu koosseis ei ole aga veel esimeest valinud, ei ole sel hetkel kedagi, kes Vabariigi Presidendi ülesandeid täidaks. Kuna ei ole kedagi, kes Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuks, ei saa Riigikogu kokku tulla.“

(M. Ernits)

§ 64 lg 2

Ettepanek 30

Kas tühistada § 64 lg 2 p-d 1 ja 3–5, jättes alles klausli, mille kohaselt lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega süüdimõistva kohtuotsuse korral?

või

Kas tühistada § 64 lg 2 tervikuna, kuna see reguleerib küsimusi, mis on kas liigsed või mida saab reguleerida seadusega, tekitades seejuures tarbetuid probleeme? Sellisel juhul ei lõpeks Riigikogu liikme volitused ka süüdimõistva kohtuotsuse korral. Vangi mõistetud Riigikogu liige asuks karistust kandma mandaadi lõppedes (§-le 58 tuginedes saaks piirata tema uuesti kandideerimist).

(M. Ernits)

**Ettepanek 31**

Kaaluda võiks PS § 76 ls 2 tühistamist ja § 76 ls 1 ümbersõnastamist: „Riigikogu liige on seaduses sätestatud juhtudel ja korras puutumatu.“

(M. Ernits)

Ettepanek 32

Tuleks kaaluda uurimiskomisjoni tervikregulatsiooni lisamist põhiseadusse.

„/.../ puudu on nii opositsiooni võimalus sundida koalitsiooni uurimiskomisjoni looma kui ka uurimiskomisjoni tegevuseks vajalikud õiguslikud tagatised.“

(M. Ernits)

Ettepanek 33

Arutamist vääriks Riigikogu liikmete arvu vähendamine.

(U. Lõhmus)

Põhiseaduse V peatükk. VABARIIGI PRESIDENT**Ettepanek 34**

Võiks kaaluda seadusandluse põhiseaduslikkuse järelevalve eelkontrolli funktsiooni koondamist Vabariigi Presidendi ametkonda.

(R. Maruste)

Ettepanek 35

Võiks kaaluda Presidendi ametisoleku muutmist ühekordseks, tagasivalimise õiguseta ning tema valimiskogus valimisel häältelugemise täpsustamist.

(R. Maruste)

Ettepanek 36

Vabariigi Presidendi valimise kord peaks olema ammendavalt sätestatud põhiseaduses eneses.

„/.../ kehtiv põhiseadus ei sisalda juhiseid olukordadeks, kus VP jääb valimiskogus valimata – selles osas on tegemist „põhiseadusandja tegematajätmisega“, mis vajaks eemaldamist. Pean põhiseaduslike institutsioonide valimise küsimust selliseks oluliseks riigikorralduslikuks (ja otseselt võimude lahususega seonduvaks) küsimuseks, mille otsustamist ei saa jätta seadusandja meelevalda.“

Vajalik on tellida Vabariigi Presidendi valimise korda Eesti põhiseaduses käsitlev analüüs.

(B. Aaviksoo)

§ 83 lg 3**Ettepanek 37**

Tuleks tühistada.

„Tegemist on süsteemi seisukohalt ebasobiva sättega/.../.“

(M. Ernits)

Ettepanek 38

Kandidaatide ülesseadmise korra ja Riigikogu valimisvoorude arvu muutmine eeldab kindlasti põhiseaduse parandamist.

„Kandidaadi ülesseadmist nn rahvaalgatuse korras ehk 10 000 või 25 000 allkirjaga tasub kindlasti vaagida/.../“



„Ehk tasukski teha nii, et Riigikogu teise vooru pääsevad kaks esimeses voorus enim hääli saanud kandidaati? Valimisvoorude vahele võiks jääda vähemalt üks päev.“

„Riigikogus nõutava häälteenamuse muutmine on põhimõtteline küsimus. Künnist 68 häälelt näiteks 51-le alandades saame suure tõenäosusega koalitsiooni presidendi ehk peaminister light'i. Kaoks riigipea üks põhirolle parlamendi enamuse ja vähemuse tasakaalustajana. Sel juhul võiks tõesti juba kaaluda presidendi kui institutsiooni kaotamist.“

„/.../tasuks Valimiskogu ikkagi tagavaravariandina alles jätta.“

„Valimiskogu, kus uusi kandidaate enam üles ei seata ja kus riigipea igal juhul ära valitakse, tundub seepärast kolmandaks valimisvooruks hea lahendus.“

„Võimalik oleks Riigikogu voorud üldse ära jätta ja valimiskoguga piirdudagi.“

(Ü. Madise)

Põhiseaduse VI peatükk. VALITSUS

Ettepanek 39

Täiendada PS-i Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustuse klausliga.

„Kuivõrd parlamendi teavitamata jätmise valitsuse poolt riivab oluliselt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning kahjustab parlamendi positiivse teadmise ja osaluseta langetatud otsuste legitimsiooni, on tegemist PS tasandi küsimusega.“

(M. Ernits)

Ettepanek 40

Läbi tuleks analüüsida küsimus, kas PS-is vajaks sätestamist eksiilvalitsus päris musta stsenaariumi puhuks.

„Silmas on peetud regulatsiooni, mille kohaselt oleks Eesti territooriumi okupeerimise korral kohustatud vanim kõrgeima diplomaatilise aukraadiga diplomaatidest tegema sobivale isikule ülesandeks moodustada eksiilvalitsus.“

(M. Ernits)

Ettepanek 41

Kaaluda võiks PS § 95 lg 4 tühistamist.

„/.../see ei vasta tegelikule olukorrale.“

(M. Ernits)

Põhiseaduse VII peatükk. SEADUSANDLUS

Ettepanek 42

Võiks kaaluda PS nõudena seaduse tasemel õigusliku regulatsiooni kokkutõmbamist?

(R. Maruste)

Põhiseaduse VIII peatükk. RAHANDUS JA EELARVE

Ettepanek 43

Kas PS §-d 111 ja/või 112 peaksid täienema euro ja/või Euroopa Keskpanga klausliga?

(M. Ernits)



Põhiseaduse IX peatükk. VÄLISSUHTEDE JA VÄLISLEPINGUD

Ettepanek 44

Võiks analüüsida, kas võrdlemisi lühike IX peatükk vajab täiendamist. Mõte ei ole mitte ELi, NATO või teiste organisatsioonide asutamiskäitete sätteid põhiseadusesse ümber kirjutada, vaid hinnata, kas välissuhtlemist puudutavad üldised reeglid ja volitused on ajakohased ja piisavad?

(R. Värk)

Ettepanek 45

Muu hulgas võiks kaaluda, kas öelda otse välja põhiseaduse ja välislepingute (miks ka mitte rahvusvahelise tavaõiguse) vaheline suhe (praegu räägitakse tegelikult vastuolus olevate lepingute sõlmimise keelust).

(R. Värk)

Põhiseaduse X peatükk. RIIGIKAITSE

Ettepanek 46

Vajalik on tellida riigikaitse valdkonna analüüs (väljaspool NATO liikmesuse suveräänsusega seotud küsimust)?

(B. Aaviksoo)

Ettepanek 47

Tuleks kaaluda § 124 lg 3 lause 2 kataloogi kehtetuks tunnistamist.

„Iga kataloog kätkeb endas ohtu, et ta ei ole adekvaatne. Kataloog, mis loetleb õigusi, mida ei tohi üldse piirata, ei saa olla kunagi adekvaatne. Õigusi kaitsevad proportsionaalsuse põhimõtte korrektne kohaldamine ja efektiivne kohtusüsteem, mitte aga reeglistik, mis ohustab riikliku julgeoleku seisukohalt ühe olulisema valdkonna toimimist. Ja mida pikem on loetelu, seda suurem on võimalus eksida.“

(M. Ernits)

Ettepanek 48

Tuleks kaaluda § 130 lause 2 kataloogi kehtetuks tunnistamist. „Iga kataloog kätkeb endas ohtu, et ta ei ole adekvaatne. Kataloog, mis loetleb õigusi, mida ei tohi üldse piirata, ei saa olla kunagi adekvaatne. Õigusi kaitsevad proportsionaalsuse põhimõtte korrektne kohaldamine ja efektiivne kohtusüsteem, mitte aga reeglistik, mis ohustab riikliku julgeoleku seisukohalt ühe olulisema valdkonna toimimist. Ja mida pikem on loetelu, seda suurem on võimalus eksida.“

(M. Ernits)

Ettepanek 49

Tuleks analüüsida, kas Eesti põhiseadus vajaks täiendamist kaitseseisukorra põhiseadusega.

„Täna võib probleemi näha juba mõisteliselt tasandil, kuna PS tekst teeb vahet ründe- ja kaitsesõjal (§ 128 lg-d 1 ja 2), jättes samas kõrgemate riigiorganite täpsemad rollid kaitseseisukorras, käsuhela ning kaitseseisukorrast väljatuleku sätestamata. Just viimane vajaks süvitsi läbimõttlemist, sest igasugused eriolukorrad ja sõjaseisukorrad kipuvad soovimatult avama ust diktatuurile (nt viimase aja arengud Türgis).“

(M. Ernits)



Põhiseaduse XI peatükk. RIIGIKONTROLL

Ettepanek 50

Kaaluda võiks PS § 136 lg 2 tühistamist.

„/.../see ei vasta tegelikule olukorrale.“

(M. Ernits)

Ettepanek 51

Kaaluda võiks PS § 133 tühistamist ja asendamist sättega järgmises sõnastuses: „Riigikontroll kontrollib riigi vara kasutamist, käsutamist ja säilimist ning riigieelarve täitmist.“.

(M. Ernits)

Põhiseaduse XII peatükk. ÕIGUSKANTSLEER

Ettepanek 52

Võiks kaaluda õiguskantsleri ameti ümberkujundamist ombudsmani ametkonnaks.

(R. Maruste)

Ettepanek 53

Kaaluda võiks PS § 139 lg 3 tühistamist.

(M. Ernits)

Ettepanek 54

Kaaluda võiks PS § 141 lg 1 tühistamist.

„/.../see ei vasta tegelikule olukorrale.“

(M. Ernits)

Põhiseaduse XIII peatükk. KOHUS

Ettepanek 55

Võiks kaaluda eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomist, eraldades Riigikohtust põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve funktsiooni.

(R. Maruste)

Ettepanek 56

Võiks kaaluda kohtuhalduse korraldamist ja kohtuastmete pädevust.

(R. Maruste)

Ettepanek 57

Vajalik on tellida kohtukorralduse valdkonna analüüs.

(B. Aaviksoo)

§ 149

Ettepanek 58

Oleks soovitatav täiendada § 149 lg-t 4 klausliga, mis võimaldab seadusandjal teha kolmeastmelisusest erandeid põhjendatud juhtudel.

(M. Ernits)

**Ettepanek 59**

Võiks kaaluda näha põhiseaduses ette esimese ja teise astme kohtuid (ning prokuratuuri) haldava sõltumatu kehandi.

„Miinimumprogrammina võiks organit ainult mainida, jättes üksikasjad seaduse sätestada. Mõeldav on sätestada ka kogu koosseis ja nimetamismenetlus põhiseaduses endas.“

(M. Ernits)

Ettepanek 60

Kas eri kohtuastmete ülesannete täpne äranimetamine põhiseaduse tekstis endas on otstarbekohane?

(P. Pikamäe)

Põhiseaduse XIV peatükk. KOHALIK OMAVALITSUS**Põhiseaduse XV peatükk. PÕHISEADUSE MUUTMINE****§ 162****Ettepanek 61**

Tühistada § 162

või

asendada §-s 162 sisalduv formaalne klausel materiaalsega

või

kolmandaks võimaluseks on laiendada formaalset klauslit ja lisada I-le ja XV-le peatükile preambul ja § 10, mis võimaldaks hõlmata kõik aluspõhimõtted formaalse muutmispriirangu alla ja mis tunduvad olevat §-st 162 süsteemivastaselt välja jäänud?

„Kitsalt formaalselt tõlgendades ei pruugi § 162 täita oma eesmärki allutada rahvahääletusele kõige olulisema PS osa muutmise, laiem tõlgendus oleks aga vastuolus sätte selge sõnastusega. Samal ajal tuleb arvestada, et põhiseaduse materiaalne tuum – põhiseaduse aluspõhimõtted – ei pruugi üldse täielikult kajastuda PS I peatükis ja seega olla hõlmatud §-ga 162.“

(M. Ernits)

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUS (PSTS)**Ettepanek 62**

Tunnistada PSTS kehtetuks (tunnustades tehtud tööd ja märkides, et ta on oma funktsiooni edukalt täitnud).

(M. Ernits)

IV. PÕHIÕIGUSED JA VABADUSED

Uno Lõhmus

Põhiõigustele pühendatud põhiseaduse mahukaim, II peatükk on muutumatuna kehtinud 1992. aastast. Põhiseaduse Assamblees selgitas arutelu aluseks võetud projekti põhiautor hr Jüri Adams II peatüki erinevusi varasematest põhiseadustest järgmiselt: „*Kui nüüd minna üksikute peatükkide juurde, siis erinevalt on üles ehitatud kõige olulisem peatükk või ütlesime, teistest eristub õiguste ja kohustuste küsimus. Ja seda märkab juba pealkirjastki. On loobunud traditsioonilisest pealkirjast “Kodanike õigused ja kohustused”. On jäetud ära sõna kodanikud. Siin on püütud peatükk üles ehitada inimõigustele. Ja niivõrd palju, kuivõrd on lisaõigusi või lisakohustusi, võrreldes üldiste inimõigustega, on püütud välja tuua selle peatüki lõpuosas. Selle peatüki lahenditele on konkreetseks eeskujuks praegu kehtiv Saksa põhiseadus. Teiseks on põhiseaduse tekst püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina igas kohtus.*”⁴

Tsiteeritud selgitusest koorub kaks olulist rõhutust: a) põhiseaduse II peatükk on üles ehitatud inimõigustele ja b) tekst on püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina kohtus.

Iseseisvuse taastanud Eesti põhiseaduse koostamise ajaks Põhiseaduse Assamblees olid inimõigused leidnud kajastamist mitmes rahvusvahelises dokumendis, eelkõige ÜRO 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonis, ÜRO kahes 1966. aasta paktis ning 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis (EIÕK) ja selle lisaprotokollides.

Pärast põhiseaduse vastuvõtmist on heaks kiidetud uus põhiõigusi sisaldav dokument – Euroopa Liidu põhiõiguste harta, millel on 1. detsembrist 2009 Euroopa Liidu aluslepingutega samaväärne õigusjõud. See dokument ei sisalda üksnes mitut uut põhiõigust, vaid erineb EIÕK-st ka sõnastuselt ning on teistsuguse lähenemisega põhiõiguste piiranguklauslitele.

Põhiseaduse II peatükk, mille sõnastusi on mõjutanud 1937. aasta põhiseaduse, väidetavalt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse, kuid ka tolleks ajaks vastuvõetud rahvusvaheliste inimõigusedokumentide tekstid, ei ole kaugeltki täiuslik ega nüüdisaegne, kuid II peatüki kohaldamispraktika on suutnud täita põhiseaduse lüngad ning siluda konarused. Liati on põhiõiguste vallas otsekohaldatav EIÕK koos ulatusliku kohtupraktikaga ning üha enam ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas. Seetõttu on põhiõigused suures osas tagatud ka juhul, kui põhiseadusest II peatükk puuduks. Selline olukord ei peaks aga tekitama arvamust, et põhiõiguste osa polegi vaja puutuda, lahenduse igale küsimusele leiame ka olemasolevate sätete tõlgendamise teel. Põhiseadus on olulisim riigiõiguslik dokument, mille selgusel ja ajakohasusel on oluline väärtus. Põhiseadusliku kultuuri oluliseks elemendiks on teksti selgus ja nüüdisaegsus.

Keerulisem, vähemalt siinkirjutaja jaoks, on aga küsimus, kui sügav ja ulatuslik peaks olema asjatundjate kogu poolt tehtav põhiseaduse analüüs. Näib olevat selge, et asjatundjate kogu eesmärgiks ei ole pakkuda uut põhiseaduse teksti. Asjatundjate kogu töökorra punkti 2 kohaselt on kogu eesmärgiks tugevdada põhiseadust ja põhiseaduse kultuuri. Põhiõiguste peatüki arutelul 11. 12. 2017 ja R. Maruste mulle saadetud märkustes on avaldatud soovi muuta nii II peatüki

⁴ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Justiitsministeerium, 1997, lk 121.

struktuuri, tõsta välja osa paragrahve, grupeerida õigused ja vabadused ümber alaosadeks, jätta välja üksikud laused ja muuta pisut mõne sätte sõnastust.

Põhiseaduse II peatüki ettepanekute autorina valisin oma subjektiivsest arvamusest lähtudes minimalistliku lähenemistee, mistõttu keskendasin põhitähelepanu uute õiguste sõnastamisele. Ühel ettepanekul, mis puudutab küll detaili, kuid olulist detaili, peatun juba sissejuhatuses. Mitu kolleegi pani ette muuta vahi all pidamise aega ilma kohtu sellekohase loata. Paragrahvi 21 lõike 3 järgi on selleks kuni nelikümmend kaheksa tundi. Ettepanek on suurendada vahi all pidamise kestust seitsmekümne kahe tunnini. Ma ei toeta seda ettepanekut.

Kõigepealt leian, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta eeskujul tuleks põhiseadus viia kooskõlla põhiõiguste arenguga rahvusvahelises õiguses.

I. Põhiõiguste kataloogi täiendamine

1. Sätestada põhiseaduses õigus isikupuutumatus

Põhiseadus nimetab ka praegu õigust isikupuutumatus

Nimelt § 20 esimese lause järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatus

Nii paragrahvi esimene lause kui ka vabaduse võtmise alused on üle võetud EIÕK artikli 5 lõikest 1. Kuid esimese lause tõlge ei vasta EIÕK tekstile. EIÕK artikli 5 esimese lõike 1. lause inglisis- ja prantsuskeelne sõna *security* ja *sûreté* on leidnud, võimalik, et vene keele mõjutusel, eestikeelse vaste *isikupuutumatus*. Inimõiguste kohtu praktikas on selles artiklis isikuvabadust ja turvalisust käsitletud koos ühe õigusena, mis peab tagama vahistamise või kinnipidamisega seonduva füüsilise vabaduse kaitse. Samamoodi tõlgendatakse §-s 20 sätestatud vabadust ja isikupuutumatus põhiseaduse kommentaarides. „See säte kaitseb füüsilist (kehalist/ruumilist) vabadust ja turvalisust ega hõlma vaimset, majanduslikku, keskkonnaga seotud, sotsiaalset või muud vabadust. Paragrahv annab igaühele kaitse vabaduse võtmisel kas kinnipidamise, vahistamise või vangistuse kujul, mille panevad toime ja mille eest on vastutavad avaliku võimu organid. Seega ei hõlma (isiku)vabadusõigus füüsilise vabaduse igasugust piiramist”.⁵ Põhiseaduse § 20 kaitseala on sellise tõlgenduse järgi ilmselgelt liiga kitsas, et tagada kõigi isikupuutumatus riivete kaitse. Riigikohus on seniajani segaduses, millise põhiõiguse kaitsealasse isikupuutumatus riived kuuluvad.⁶

Tõsi, ka EIÕK-s puudub õigus isikupuutumatus

Isikupuutumatus juhtumid kuuluvad kohtupraktika järgi sõltuvalt raskusastmest artiklite 2 (õigus elule), 3 (piinamise keeld) ja 8 (eraelu puutumatus) kaitsealasse.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on kehalise ja vaimse puutumatus õigusele pühendatud artikkel 3, mis sisaldab ka Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioonis sõnastatud põhimõtteid. Hartas on õigus isikupuutumatus paigutatud 1. jaotisse koos selliste oluliste õigustega nagu õigus inimväärikusele, piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise keeluga ning orjapidamise ja sunniviisilise töö keeluga. Õigus isikuvabadusele ja turvalisusele on hartas sätestatud artiklis 6. Harta eristab seega selgelt isikuvabadust ja turvalisust kehalisest ja vaimsest puutumatus

Õiguse isikupuutumatus

⁵ Maruste, R.; Kolk, T. Põhiseaduse § 20 kommentaar, komm 5. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁶ Põhjalikumalt olen küsimust käsitletud artiklis “Kas õigus isikupuutumatus on põhiõigus?” – Juridica 2/2018, lk 136–145.

harta eeskujul ja paigutada põhiseaduse II peatükki pärast §-i 18. Kuna harta artikkel 3 on Eestis teatud juhtudel kohaldatav, siis kahe dokumendi sõnastuse ühtlustamine tagab selguse sõltumata sellest, kas põhiõiguse riive tuleneb Eesti või Euroopa Liidu õiguse kohaldamisest.

§ 18¹. Igaühel on õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusel

Kaaluda võiks ka sarnaselt põhiõiguste hartaga teise löike lisamist, mis keskendub spetsiifilisele valdkonnale.

Meditsiini ja bioloogia valdkonnas tuleb eelkõige austada järgmisi nõudeid ja keelde:

- 1) seaduses ettenähtud korra kohaselt antud asjaomase isiku vaba ja teadliku nõusoleku nõue;*
- 2) eugeeniliste, eelkõige isikute valikuga seotud toimingute keeld;*
- 3) inimkehast või selle osast rahalise tulu saamise keeld;*
- 4) inimese reproduktiivse kloonimise keeld.*

2. Paragrahvi 18¹ lisamise korral tuleks muuta PS § 20 esimest lauset järgmiselt:

§ 20. Igaühel on õigus vabadusele ja turvalisusele.

Selline sõnastus vastab EIÕK prantsus-, ka ingliskeelsele tekstile.

3. Sätestada põhiseaduses õigus õiglasele õigusemõistmisele

Põhiseadus sisaldab osalise loetelu õigustest (§-d 22, 23 ja 24), mida saab pidada õiguse õiglasele õigusemõistmisele alaõigusteks, kuid puudub norm, mis sätestab üldise õiguse õiglasele õigusemõistmisele. RKPJK tõlgenduse järgi tagab põhiõiguse tõhusaks õiguskaitseks ja ausale õigusemõistmisele põhiseaduse § 14 (vt RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-03; 20.03.2014, 3-4-1-42-13) või põhiseaduse § 14 koostoimes § 15 lg-ga 1 (RKPJKo 20.11.2014, 3-4-1-46-14). Nagu sissejuhatuses mainisin, on kohtupraktika leidnud lahenduse (ja paragrahvi) kõikidele juhtudele, vahel ka EIÕK otsekohaldamisega. Täienduse eesmärk on luua selgus ka juriidiliselt vähem haritud kodanikule.

Kuna põhiseaduse paragrahvid 22, 23 ja 24 juba sisaldavad õiglase õigusemõistmise alaõigusi, siis minimalistlikku lähenemisteed järgides võiks nende sätete sõnastused säilitada ja täiendada peatükki üldsättega, mille järjekorranumber võiks olla § 23¹.

§ 23¹. Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus.

Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud.

Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.

4. Lisada põhiõiguste kataloogi õigus oma isikuandmete kaitsele

Infotehnoloogia üha suurema võimekuse tõttu koguda inimese kohta tohutul hulgal informatsiooni ja isikuandmete kaitse tähtsustamise tõttu on kõige uuemas põhiõigustealases dokumendis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, sõnastatud uus õigus – õigus oma isikuandmete kaitsele (art 8). Seni pole küll Euroopa Kohus selgitanud, milline on era- ja perekonnaelu austamise ja isikuandmete kaitse vahekord.

Inimõiguste Kohtu järgi on isikuandmed EIÕK artikli 8 kaitsealas. Meie põhiseaduse tõlgendamispraktika järgi on isikuandmete kaitse tagatud eraelu puutumatuset ette nägeva põhiseaduse §-ga



26 või § 19 lõikega 1, mis sisaldab üldist vabadusõigust. Isikuandmete kaitse õiguse sõnastamine iseseisva õigusena muudab õiguse nähtavamaks ja korrastab § 26 kaitseala.

§ 26¹. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

Isikuandmeid võib koguda ja töödelda kindlaksmääratud eesmärkidel isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Isikuandmete töötlemist kontrollib sõltumatu asutus.

5. Sätestada lapse õigused

Põhiseaduse § 27 jätab laste kaitse seaduse sõnastada, täpsustamata, millistest põhimõtetest peaks seadusandja lähtuma. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 24 seevastu sisaldab laste õiguste tuuma. Võib väita, et lapse õigusi reguleerib lapse õiguste konventsioon, mis jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. Kui aga kasutada argumenti, et üks või teine inimõigus sisaldub konventsioonis, mille osaline on Eesti, siis võib kergesti jõuda järeldusele, et põhiseaduses polegi vaja põhiõiguste peatükki.

§ 27¹. Lapsel on õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele.

Lapsel on õigus vabalt väljendada oma seisukohti, sealhulgas iga teda puudutavas kohtu- ja haldusmenetluses. Neid seisukohti võetakse arvesse lapsega seotud küsimustes vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

Kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Igal lapsel on õigus säilitada regulaarsed suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga. Neid suhteid võib piirata, kui see on vastuolus lapse huvidega.

6. Sätestada kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral

Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse on võetud säte, mis ütleb, et kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus (art 19 lg 2). Põhiseadus keelab üksnes Eesti kodaniku väljasaatmise (§ 36 esimene lause), kuid ei välista Eesti kodaniku välisriigile väljaandmist (§ 36 teine lause).

Võib küll väita, et kaitse nimetatud ohu korral saab sarnaselt EIK praktikaga tagada põhiseaduse paragrahvide 16 ja 18 tõlgendamise teel, kuid uue õiguse sõnastamine loob selguse, et kaitse on tagatud ka ohu korral elule või tervisele.

§ 36¹. Kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.

7. Sätestada põhiseaduses õigus heale haldusele

Riigikohus kinnitas 17.02.2003. a otsuses kohtuasjas 3-4-1-1-03, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest. Paraku puudub selgus, mis on selle õiguse tuumaks. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 sätestab õiguse heale haldusele ja annab õigusele ka konkreetse sisu. Põhiõiguse heale haldusele sätestamine annab signaali, et õiguste kaitse haldusmenetluses on tõstetud põhiseaduse tasemele.

§ 51¹. Igaühel on õigus heale haldusele. See õigus kätkeb eelkõige:

- 1) igaühe õigust, et ametiasutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul;
- 2) igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada;
- 3) asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid.

8. Lisada põhiseaduse paragrahv orjapidamise ja sunniviisilise töö keelu kohta

Põhiseaduses puudub üllataval kombel paragrahv, mis sätestaks orjapidamise ja sunniviisilise töö keelu põhiõigusena. Säte sellise keelu kohta on nii EIÕK-s (art 4) kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (art 5), rääkimata ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist (art 8).

§ 18². Kedagi ei tohi pidada orjuses ega sunduses.

Kelletki ei tohi nõuda sunniviisilist ega kohustuslikku töötamist.

Inimkaubandus on keelatud.

9. Sätestada põhiseaduses õigus abielluda ja luua perekond

Esimestes teesides tegin ettepaneku sätestada põhiseaduses samuti õigus abielluda ja õigus luua perekond, sest põhiseaduse § 27 reguleerib küsimusi, mis puudutavad perekonda, abikaasade võrdõiguslikkust, vanemate õigust ja kohustust kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest ning abivajavate perekonnaliikmete hoolitsuskohustuse, kuid ei sisalda sõnaselgelt õigust abielluda ja luua perekond.

Õiguse abielluda ja luua perekond sisaldab nii ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (art 23 lg 2) kui ka EIÕK (art 12), mistõttu pole selged kaalutlused, miks jäeti see põhiõigus põhiseaduses sõnastamata. Ajakirjanduses on levatatud väidet, et Euroopa riikide põhiseadustes pole abielu põhiseadustes käsitletud. Väide on õige vaid osaliselt. Abielu instituut on leidnud koha nii Portugali 1976. a (§ 36), Hispaania 1978. a (§ 32) kui ka Šveitsi 2000. a (§ 14) põhiseaduses. Aktuaalsust pole põhiõigus kaotanud, mida võib järeldada Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhjal (art 9). Rahvusvaheliste aktide sõnastused abielu olemuse kohta on aga erinevad. ÜRO pakt ja EIÕK räägivad abieluealise mehe ja naise õigusest abielluda ja luua perekond. Euroopa Liidu põhiõiguste harta sõnastus on sooneutraalne, kuid jätab üksikasjad riikide otsustada.

Arvestades Eesti ühiskonnas valitsevaid tugevaid erimeelsusi abielu küsimuses, ei näi üksmeele saavutamine õiguse sõnastamisel praegu olevat võimalik, mistõttu on ebaotstarbekas kogul välja pakkuda õiguse abielluda ja luua perekond sõnastus.

II. Põhiõiguste struktuur ja sõnastus

1. Privaatsusõiguste koondamine

Nii EIÕK kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostajad pidasid otstarbekaks koondada era- ja perekonnaelu, kodu ja kommunikatsiooni saladuse austamise õigus ühte artiklisse. Kõiki neid õigusi või pidada privaatsusõigusteks.

Meie põhiseaduses kasutatakse teistsugust lähenemisviisi. Hr Jüri Adamsi töögrupi poolt koostatud põhiseaduse eelnõu sätestas §-s 12, et kodu on puutumatu. Paragrahvi sõnastus vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 12. Adamsi töögrupi eelnõu § 17 käsitles posti, telefoni või muul teel



edastatavate sõnumite ja kirjade saladust, mis vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 16. Õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse ei tunnustanud põhiõigusena sõjaeelsed põhiseadused ega pakkunud ükski kuuest Põhiseaduse Assambleele esitatud põhiseaduse eelnõust. Eraelu puutumatusse sätestamisele põhiõigusena hakati mõtlema professor I. Rebase märkuse tõttu. Lõppkokkuvõttes lisati põhiseadusse § 26, mis deklareeris igäühe õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse.

Paragrahvide 26, 33 (kodu puutumatus) ja 43 (sõnumite saladus) piiranguklauslite sõnastamiseks võeti eeskju ilmselt EIÕK artiklist 8. Kuid kuna EIÕK koondas ühte artiklisse igäühe õiguse, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust, siis on kõigi neljal põhiõigusel ühine piiranguklausel. Põhiseaduses on samade õiguste piiranguklauslid erinevad. Tugevamalt on kaitstud sõnumite saladus. Inimõiguste kohtu praktika näitab, et osa riigivõimu tegevusi, näiteks salajane jälgimine riivab nii eraelu, kodu kui ka sõnumite saladuse puutumatus. Erinevad piiranguklauslid tekitavad raskusi piirangu põhiseaduspärasuse hindamisel ja loovad eksliku ettekujutuse ühe või teise põhiõiguse olulisusest.

Liiati on kõige tugevamalt kaitstud põhiõiguse, sõnumite saladuse kaitseala sedavõrd piiratud, et ei vasta muutunud kommunikatsioonivahenditele. Riigikohtu kriminaalkolleegium on öelnud, et põhiseaduse § 43 saab tõlgendada vaid viisil, et sõnum on kaitstud üksnes selle teeloleku ajal (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14).

Euroopa Liidu põhiõiguste harta kaitseb isikute kommunikatsiooni, kuigi harta eesti keelde tõlkija on sõna "kommunikatsioon" (*communications, Kommunikation*) kohandanud põhiseaduse eeskujul meelevaldselt "edastatavateks sõnumiteks". Sõnum ja kommunikatsioon pole sünonüümid. Sõnum väljendab edastatavat teavet, kuna aga kommunikatsioon koosneb suhtluse sisust ja selle edastamisel tekkivatest metaandmetest. Kommunikatsiooni kaitseb ka EIK-i kohtupraktika ning mitmete riikide (Saksamaa) kohtupraktika. Akadeemilises kirjanduses on tõestatud, et isiku suhtluse metaandmete töötlemine annab isiku harjumustest, veendumustest, igapäevaelust palju põhjalikuma ülevaate kui telefonikõne või muu suhtluse sisu pealtkuulamine või -vaatamine.

Riigiasutuste sekkumine privaatsusõigusesse võib üheaegselt riivata nii eraelu, kodu kui ka kommunikatsiooni puutumatus. Seetõttu oleks otstarbekas koondada perekonna- ja eraelu kaitse (§ 26), kodu puutumatus (§ 33) ja sõnumite saladus (§ 43) sarnaselt EIÕK artikliga 8 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7 ühte paragrahvi.

Selleks tuleks muuta § 26 sõnastust ja tunnistada kehtetuks §-d 33 ja 43.

§ 26. Igäühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu puutumatus ja kommunikatsiooni saladust.

Alternatiivse võimalusena võib säilitada senise struktuuri, kuid muuta § 43 esimest lauset järgmiselt:

§ 43. Igäühel on õigus sellele, et austataks tema suhtluse saladust.

2. Põhiõiguste piiranguklauslite ühtlustamine

Põhiseaduses on põhiõigused erinevate piiranguklauslitega. Need on lihtsa piiranguklausliga põhiõigused, kvalifitseeritud piirklausliga põhiõigused ja ilma piirklauslita põhiõigused. Riigikohtu tõlgenduse järgi võib lihtsa piirklausliga põhiõiguste piiramist õigustada iga eesmärk, mis

on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga (RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26). Ilma piiriklauslita põhiõigusi võib piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele (RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-12, p 72). Kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigused on tugevamini kaitstud, piiriklauslid on sõnastatud põhiseaduse paragrahvides. Praktikast on ka neid piiriklausleid võimalik tõlgendada avaralt.

Olukorras, kus enamust põhiõigustest võib piirata ja olulisim piirangu üle otsustamise kriteerium on proportsionaalsuse põhimõte, ei ole erinevate piiriklauslite ettenägemine põhjendatud. Soovitav on sõnastada ühine piiriklausel kõigi põhiõiguste ja -vabaduste jaoks. Selleks võiks muuta paragrahvi 11.

§ 11. Põhiseadusega tunnustatud õigusi ja vabadusi võib piirata ainult seadusega ning üksnes juhul, kui piirang vastab üldist huvi pakkuvale eesmärgile või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

III. Põhiõigused riigikaitse seisundi ajal

Riigikaitse valdkonna sätete pakutavate muudatuste järgi sõnastatakse § 130 järgmiselt:

§ 130. Riigikaitse seisundi ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud §-des 8, 11-18, 20 lg 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

Teksti põhiosa järgib põhiseaduse senist sõnastust, vaid sätte algussõnad „Erakorralise või sõjaseisukorra” on asendatud sõnadega „Riigikaitse seisundi”.

Sätte praegune ja kavandatav sõnastus pole õnnestunud. Mõlemal juhul kaitstakse riigikaitse seisundi korral mõnda õigust tugevamini kui normaalses olukorras. Vaid §-s 18 (ebainimliku kohtlemise keeld) sätestatud õigust võib pidada absoluutseks. Kõiki teisi õigusi võib ka tavaolukorras piirata. Seega ei saa pidada õnnestunuks sõnu „piirata ei tohi õigusi ja vabadusi...”. Tuleb leida muu termin, mis annaks võimalikult täpselt edasi, mis toimub õiguste ja vabadustega riigikaitse seisundi ajal.

EIÕK artikkel 15, mis räägib õigustest hädaolukorras, on eesti keelde tõlgitud kui kohustuste täitmise peatamine hädaolukorras. Varasemas tõlkes oli artikli pealkirjaks tõlgitud „Õiguste piiramine hädaolukorras”, kuid tekstis kasutati sõnu „millega ta (lepinguosaline) taganeb selle konventsiooniga võetud kohustusest”. Konventsiooni inglise- ja prantsuskeelsed versioonid kasutavad sõna *derogation*, *dérogation*. Cornu “Vocabulaire juridique” annab mõiste *dérogationi* esimeseks seletuseks – *Action d'écarter l'application s'une règle dans un cas particulier*. Oxford Dictionary of Law EIÕK artikli 15 kohta: *A provision that enables a signatory state to avoid the obligations of some but not all of the substantive provisions of the rest of the Convention*. Termin „taganemine” kasutamine tundub siinkirjutajale kõige sobivam.

Teiseks on põhiseaduse §-s 130 toodud õiguste loetelu ülemäära ulatuslik, et neid kõiki saaks ja peaks tagama hädaolukorras. EIÕK näeb ette, et taganeda ei või kõige olulisematest õigustest,



nagu õigus elule (art 2), sedagi ühe reservatsiooniga, keelust piinata või ebainimlikult või alandavalt kohelda (art 3) ja pidada kedagi orjuses (art 4).

§ 130. Sõja ajal või muu riigikaitse seisundi ajal, mis ähvardab rahva eluvõimet, võib taganeda kohustusest tagada isikute õigused ja vabadused ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik. Taganeda ei tohi õigustest ja vabadustest, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 16, välja arvatud inimeste hukkumine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel, ning §-des 18, 18² lõige 1 ja 3 ning 23 lõige 1.



V. RIIGIKORRALDUS

Rait Maruste

Riigikorraldus on väga laiamahuline üldmõiste. Sellisena ei ole selle käsitlus oma mahu tõttu võrreldav teiste raportitega. Peamiselt sel põhjusel ning aruteluks üldise plaani andmiseks on raportis probleemid/ettepanekud toodud esile teeside kujul ning ära on jäänud (jäetud) pikem tekstiline argumenteerimine.

Riigikorraldus hõlmab riigi institutsionaalset organisatsiooni ja selle pädevust. Kokkuleppeliselt hõlmab see järgmisi põhiseaduse peatükke:

III ptk – Rahvas

IV ptk – Riigikogu (seadusandlus)

V ptk – Vabariigi President

VI ptk – Vabariigi Valitsus

VIII ptk – Rahandus ja riigieelarve

XI ptk – Riigikontroll

XII ptk – Õiguskantsler

Olemuslikult kuulub riigikorralduse juurde ka kolmas põhiseaduslik võim – kohus, kuid see on eraldi raporti aineks. Nagu ka riigikaitse.

III ptk – Rahvas

Kõrgeima riigivõimu kandjaks on rahvas. Samas on peatükk rahvast erakordselt napp, eriti võrreldes eelneva peatükiga.

§ 56. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu valimisega;

2) rahvahääletusega.

§ 57. Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

§ 58. Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Peatükk vajab täiendamist.

1. Kes moodustab rahva?

Rahvas koosneb kodanikest. Seega tuleks kõigepealt määratleda, kellest rahvas koosneb, kes on Eesti Vabariigi kodanik. Kodakondsus ei ole põhiõigus, vaid riigi suveräänsusest lähtuv privileeg.

Ettepanek

Tõsta II peatükist paragrahvid 8 ja 9 üle III peatükki:

§ 8. Igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.

Igaühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele.

Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust.

Kellelki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.



Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus.

§ 9. Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Probleem, kas kodakondsuse määratlus on õnnestunud ja adekvaatne, jääb edasiseks arutluseks.

2. Rahva peatüki juures peaks olema / võiks olla ka vähemusrahvuste õigused.

Ettepanek

Tõsta II peatükist §-d 49 ja 50 üle III peatükki ning teha need üheks paragrahviks:

§ 49. Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus.

Vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides oma omavalitsusasutusi vähemusrahvustele kultuuriautonomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Põhjendus

Pole olemas kohtulikult kaitstavat inimõigust rahvuskuuluvusele. Ajalooline „Manifest Eestimaa rahvastele“. Sobiks sisult rahva ja kodakondsuse teema juurde.

3. Täiendamist vajab kõrgeima riigivõimu teostamise osa.

§ 56. Kõrgeimat (~~riigi~~)võimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu (lisada täpsustus - Euroopa Liidu parlamendi ja kohalike omavalitsuste esinduskogude) valimisega;

2) rahvahääletusega;

Lisada

3) rahvaküsitlustel osalemise ja petitsioonide esitamise kaudu.

Põhjendus

Kehtiv redaktsioon on selgelt puudulik. Kuigi rahvaküsitlus ja petitsioonide esitamine ei ole õiguslikult siduvad, on need olulised meetodid rahva osaluseks avaliku võimu teostamises.

4. Täiendamist vajab kõrgema võimu teostamise põhimeetod ehk valimiste osa.

Ettepanek

Tõsta §-st 60 teine, kolmas ja neljas lause §-i 56, muutes need

a) § 56 neljandaks ja viiendaks lõikeks või

b) lisada see eraldi paragrahvina võimu teostamise paragrahvi järele.

Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Valimiste ja arvamuse väljendamise kord sätestatakse seadusega.

Põhjendus

Kuuluvad olemuslikult ühte – rahva poolt kõrgeima võimu teostamise regulatsiooni.

Arutlemiseks

Kas lisada § 56 järele eraldi uus paragrahv võimu taotlemise ja teostamise põhivormist/meetodist ehk erakondadest?

**Näiteks**

*Avaliku võimu taotlemiseks ja teostamiseks võivad kodanikud koonduda erakondadesse, mis austavad ja järgivad Eesti põhiseaduslikku korda.
Erakondade loomine ja toimimine sätestatakse seadusega.*

Põhjendus

PS-s ei ole eraldi sätestatud erakondi kui demokraatliku riigikorralduse teostamise põhimehhanismi, samuti erakondade lojaalsuse nõuet. (Selle võib tuletada § 48 lg-s 3 sätestatud keelust: „Keelatud on...erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on...“).

Erakondi on mainitud ainult kaudselt §-s 48: *lg 1 2. lause: Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud (NB - küsitav ELi kodanike osas).*

Lõige 3 keelab ühingu, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega.

Lõige 4: Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

Ettepanek

Anda põhiseaduses erakondade kohta iseseisev säte (III ptk-s), sest erakonnad on parlamentaarse demokraatia põhiinstrument ja põhiseadus peaks seda väljendama.

5. Sätestada rahvast käsitlevas osas põhiseaduse lojaalsusnorm.**Ettepanek**

Tõsta II peatükist §-d 54 ja 55 üle III peatükki.

*§ 54. Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust.
~~Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.~~*

§ 55. Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda.

Põhjendus

Praegu II peatükis olevad kodanikukohustuse normid ei ole olemuslikult Bill of Rights ehk põhiõiguste ja vabaduste normid. Samas on need olulised põhiseaduslikud väärtusnormid kõigile.

IV ptk – Riigikogu

Seadusandja peatüki teksti kujundamine võiks jääda Riigikogu kui parlamentaarse riigi võimukeskme ülesandeks. Siinkohal mõned arutlemise ettepanekud.

1. Riigikogu liikmete arv

§ 60. Riigikogul on sada üks liiget.

Valikud: a) jätta samaks; b) vähendada: 1) 91 liiget

Ettepanek:

Riigikogul on 91 liiget.



Põhjendus

Kuupjuur rahva arvust arvutati 1992. a, kui rahvaarv oli enam kui 1,5 miljonit elanikku. 2108 on rahvaarv veidi üle 1,3 miljoni. Lisaks. Eesti väiksus, RK töö sisu muutus: EL, õigusloome spetsiifilisus, avalik ootus, vähene töö efektiivsus. Eriti siis, kui sellega kaasneb Riigikogu tugiaparaadi suurendamine, sh Riigikogu liikme personaalsete assistentidega. Eeldaks kindlasti ka uue Riigikogu töökorra seaduse väljatöötamist ja vastuvõtmist.

Arutlemiseks

1. Järjepideva Riigikogu liikmeks oleku piiramine?

Valikud: a) jätta samaks; b) piirata

Ettepanek

Lisada § 60 lg 2 lõppu lause: *Riigikogu liikmeks võib järjestikku olla kaks koosseisu.*

Põhjendus

Hoida Riigikogu „värskena“, vältida elukutselisi riigikogulasi, piirata „broilerikasvandust“. Olla ühe tsükli „tootval töö“ tuleb poliitikule ja tema aetavale poliitikale ainult kasuks.

Õigus valida ja olla valitud ei ole piiramatu (põhi)õigus. Sellel on juba mitmed piirangud, nagu vanus, kodakondsus, vabadusekaotus, ning ei ole põhimõttelist takistust seada ka muid piiranguid.

2. Tagandamispädevuse (*impeachment*) lisamine?

Ettepanek

Lisada § 65 lõige p 14 järgmises sõnastuses: *Riigikogu võib usalduse kaotuse tõttu kahekolmandikuse häälteenamusega tagandada tema poolt ametisse valitud või nimetatud ametiisikuid.*

Tagandamise kord sätestatakse seadusega.

Põhjendus

Parlamentaares riigis peaks parlamendil olema põhimõtteline võimalus kasutada seda erandlikku menetlust. On kasutusel mitmetes vanades ja arenenud demokraatiates kui viimase võimaluse vahend ja abinõu parlamendi enesekehtestamiseks.

3. Riigikogu nimel otsuste tegemise (otsustuspädevuse) delegeerimine Riigikogu komisjonidele?

Ettepanek

Võiks olla lisandus § 71 lg 3:

Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile.

Delegeerida ei või konstitutsiooniliste seaduste muutmist.

1/3 Riigikogu liikmeid võib taotleda otsuse toomist komisjonist täiskogusse.

Põhjendus

Looks juba kehtivale praktikale – ELAK – põhiseadusliku aluse ning kergendaks täiskogu tööd, kes üldjuhul niikuinii järgib komisjonide otsuseid/ettepanekuid.

(Paragrahvi 65 punktid 14 ja 15 sõltuvad riigikaitse osas tehtavatest otsustest ja ettepanekutest)



Aruteluks

1. Riigikogu peatükile peaks olemuslikult järgnema seadusandluse peatükk (praegu VII ptk).

Põhjendus

Riigikogu teostab oma pädevust otsuste ja seaduste vastuvõtmise kaudu. Sestap oleks kohane, kui need peatükid oleks koos ehk teineteisele järgnevad. Kehtiv redaktsioon käsitleb ainult seaduse tasemel õigusloomet. See on seaduseandja ehk Riigikogu pädevus ning oleks loogiline, et see järgneb suverääni käsitlevale peatükile. Seadusandlus on põhimeetod, mille kaudu parlament teostab riigi juhtimist ja täitevvõimu kontrolli.

Ettepanek

Ära tuleks kaotada praegu seadusandluse peatükis olev § 105 lg 4: *Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.*

Põhjendus

Julgustada Riigikogu kasutama rahvahääletust ja laiendada seeläbi otsedemokraatia kandepinda.

Kaaluda

Kas rahvahääletust lubada kohe üleriiklikult või esimese sammuna kohaliku elu otsustamisel?

Põhjendus

Nüüdisaegse (sotsiaal)meedia oludes võib saada ettearvamatu ja kallutatud tulemuse.

Lisaks

2. Kas on õigustatud lisada seadusandluse õiguslikku regulatsiooni õigusloome üldpõhimõtte?

Näiteks

Seadusega reguleeritakse põhiseaduse aluspõhimõtteid ja riigikorralduse olulisi küsimusi. Ülejäänud regulatsioonid antakse põhiseaduse ja seadustega kooskõlas olevate alamalseisvate õigusaktide ja kohtupraktikaga.

3. Riigikogu peatüki lõplikuks tekstiks peaks olema valmis ka Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse uus versioon.

Seadusega tuleks reguleerida ainult töökord.

Kodukord on institutsiooni sisemise toimimise ja töökorralduse reeglistik ja seda ei peaks reguleerima seaduse tasemel õigusaktiga.

V ptk – Vabariigi President

Kaks olulist Vabariigi Presidendi põhiseaduslikku staatust puudutavat muudatust on töös:

1. Vabariigi Presidendi valimise kord.
2. Vabariigi Presidendi riigikaitseline pädevus.

Nendest regulatsioonidest sõltub ka riigipea peatüki redaktsioon.

1. Paragrahv 79 – Vabariigi Presidendi valimine

Kehtiv regulatsioon on tarbetult detailne, protseduure, mitte põhimõtteid sätestav. Vajab uut redaktsiooni, millest korraldavad normid on välja jäetud.

**Ettepanek**

Põhiseadusesse võiks jääda:

- 1) Valiv kogu – valimiskogu (Riigikogu / Riigikogu ja valimiskogu)
- 2) Kandidaatide ülesseadmine
- 3) Kandidaatide vanus
- 4) Valimistulemuste väljaselgitamise põhimõte.

Kandidaatide vanus

Paragrahvi 79 lg 4 kohaselt peab kandidaadi vanus olema 40 aastat.

Ettepanek

Kandidaadi vanus võiks olla vähemalt 50 (ehk isegi 60).

Põhjendus

Presidendi amet peaks olema töötee tipp (lõpp), kust edasi minnakse pensionile. Amet eeldab eluküpsust ja pikka karjääri, mis annab tuntuse ja usalduse ning kohase aluse hinnata inimese sobivust ametisse. Presidendi ameti järgselt töö- või ametikoha täitmine on komplitseeritud.

Vabariigi Presidendi volituste lõppemine

Paragrahvi 82 p 2 kohaselt lõpevad Vabariigi Presidendi volitused „*teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega*“.

Ettepanek

See redaktsioon kõrvaldada või asendada uuega.

Uus redaktsioon võiks olla: ametist tagandamisega usalduse kaotamise tõttu.

Põhjendus

Üldise praktika kohaselt ametis olevad riigipead (presidendid) on kaitstud immuuniteediga kohtuliku vastutuse suhtes. Praktiliselt on võimatu ette kujutada ametis oleva presidendi kohtu all olemist (menetlusseadustes puudub ka asjakohane erikord). Kui on tagandatud, siis võib järgneda ka kohtumenetlus. Kui seda ettepanekut arvestada, siis tuleb eemaldada või ümber sõnastada:

§ 104 lg 2 p 9 – *Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus*.

Vabariigi Presidendi ametis oleku tähtaeg

§ 80 – *Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku*.

Ettepanek

Võtta kasutusele ühekordne ametis oleku tähtaeg 7 aastat.

Uus tekst võiks olla: *Vabariigi President valitakse ametisse ühekordselt tähtajaga 7 aastat*.

Põhjendus

Kehtiv regulatsioon keelab ainult rohkem kui kahe järjestikuse ametis oleku, kuid võimaldab ka kolme ja enam korda. See ei oleks kohane esindusdemokraatlikule riigile.

Tagasivalimise võimalus sisaldab institutsiooni sõltumatu toimimise häiritust valimisperioodil ning valimisprotsessis osalemine ei oleks kohane ametis oleva presidendi ametiväärkusele ning tähendaks ebavõrdset lähtepositsiooni teiste kandidaatidega võrreldes.

Ametis oleku ühekordsus ja fikseeritud tähtaeg võiks olla kõigi põhiseaduslike institutsioonide ametis oleku üldine reegel. Seda teed on mindud paljudes Euroopa riikides ja institutsioonides.

**Arutlemiseks**

1. Paragrahvi 83 lg 3 kohaselt „*Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast.*“

See pädevus on ainuomane konstitutsioonikohtule, mitte tavapärasele ülem(kassatsiooni)-kohtule.

2. Sama paragrahvi lg 4 kohaselt „*Kui Vabariigi President ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse §-le 79.*“

Tõenäoliselt tuleb sõna „Riigikogu“ tekstist eemaldada ja asendada sõnadega „valitakse paragrahvis...sätetatud korras“.

Ettepanek

Kõrvaldada tekstist „neljateistkümne päeva jooksul“, asendades sõnadega „esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui...(?)“

Põhjendus

Sõltub Vabariigi Presidendi valimise uuest korrast, kuid tõenäone on, et jääb nii Riigikogu kui valimiskogu.

Kogu valimiprotseduuri läbiviimine 14 päeva jooksul on võimatu ning puudub ka erikord sellelaadseks eriolukorraks, seega tuleb lähtuda üldkorrast ehk paragrahvi 79 uuest sisust.

VI ptk – Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsuse osa põhiseaduses on üks paremini sõnastatud ja hästi toimiv osa, mis praktiliselt ei vaja muutmist. Võimalikud muudatused võivad lähtuda muudatustest riigikaitse osas.

VII ptk – Seadusandlus

Võimalikud muudatused lähtuvad eespool pakutud lahendustest.

VIII ptk – Rahandus ja riigieelarve**Ettepanek**

Kõrvaldada tekstist § 111 esimene lause: „*Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal.*“

Põhjendus

Tekst ei vasta tegelikkusele.

Arutlemiseks

Kas lisada põhiseadusesse riigieelarve tasakaalu põhimõte?

Näiteks: § 115 teise lõikena: *Riigieelarve peab olema tasakaalus või ülejäägiga.*

IX ptk – Välissuhted ja välislepingud

Pole midagi lisada või muuta.



X ptk – Riigikaitse

Märt Raski raport

XI ptk – Riigikontroll

§ 134 lg 2: *Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.*

Puudub reegel tagasivalimis(t)e kohta.

Ettepanek

Minna üle ühekordsele ametisolekule tähtajaga 7 aastat.

Põhjendus

Riigikontrolör ei pea mõtlema ega arvestama tagasivalimise võimaluse üle. See ohustaks tema erapooletust ja objektiivsust. Ühekordne ametisolek ja sellega kaasnev isikute vahetus on sobiv demokraatlikule valitsemiskorrale.

Arutlemiseks

§-s 136 sisalduvast „*võib*“ on saanud tavaõiguses „*osaleb*“.

Ex officio osalemine Vabariigi Valitsuse istungitest on küsitav ameti sõltumatuse ja erapooletuse seisukohast.

Ettepanek

Kehtivast praktikast tuleks loobuda.

XII ptk – Õiguskantsler

Kehtiva põhiseaduse aluspõhimõtted, võimustruktuur ja riigiorganite ülesehitus ning pädevus eristab tänast õiguskantslerit Pätsi-aegsest õiguskantslerist.

Toimiv halduskohus ja nüüdisaegne põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve jätab õiguskantsleri primaarseks funktsiooniks ombudsmani funktsiooni ning põhiseaduslikkuse järelevalve sekundaarseks ja rakenduvaks asjades, mis ilmnevad tema töös ombudsmanina.

1. Ettepanek

Vastavalt eelosutatule tuleks ümber formeerida kogu peatükk.

Juhul kui selles ei saavutata üksmeelt, tuleb minimaalselt korrigeerida ametis oleku tähtaeg ühekordseks tähtajaga 7 aastat.

Põhjendus

Põhiseaduslike institutsioonide ametis oleku tähtajad ja tingimused peaksid olema sarnased.

2. Ettepanek

Korrigeerida tuleb § 142 lg 2: „*Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.*“.

Asendada 20 päeva nõue minimaalselt 3 kuuga.

Põhjendus

Kehtiv reegel on ebaadekvaatne ja seda ei ole võimalik täita. Riigikogu, isegi heas usus toimides, peab protseduurilistel põhjustel rikkuma põhiseadust. See ei ole õigusriikluses aktsepteeritav.

3. Ettepanek

Põhiseaduse § 142 lg 1 annab õiguskantslerile volituse (kohustuse?) teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet **kõigi** õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse üle. See on praktiliselt võimatu ja sisult tarbetu. Selle vältimiseks:

- a) korrigeerida õiguskantsleri pädevust, mis vabastaks ta üldisest (piiritlemata) pädevusest (kohustusest) ja seostaks põhiseaduslikkuse järelevalve tema töös ettetulevate võimalike intsidentide ja õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrollimisega;
- b) tuleks põhiseaduslikkuse järelevalve viia abstraktselt kontrollilt (õigustloov akt vs. põhiseadus) konkreetsele, intsidendipõhisele (tegu, toiming, olukord, seisund) kontrollile. See sisaldaks normikontrolli nii või teisiti. Muudatuse avab igaühe õiguseks olev otsepöördumine Riigikohtusse (konstitutsioonikohtusse) põhiseaduslikkuse kontrolliks juhul, kui pöörduja on isiklikult intsidendist või õigusaktist puudutatud;
- c) vabastaks otsepöördumine põhiseaduslikkuse järelevalve tänasest ülemäärasest legalismist ja juristidekesksusest ning tooks põhiseaduse igaühele (rahvale) lähemale.

4. Ettepanek

Läbivalt tuleb loobuda põhiseaduses kriminaalvastutuse mõistest. See on nõukogudeaegne kriminaalõiguse termin, mida tänases õigusolustikus ei kasutata.

XIII ptk – Kohus

P. Pikamäe teema.

Et peatükk on osalt seotud ka riigikorraldusega, siis kaks sisulist ja üks redaktsiooniline ettepanek.

1. Loobuda nõukogudeaegsest kohtuhalduse korraldusmudelitest ning konstitueerida kohtu omavalitsus (enesekorraldusõigus) (täna KHN).

Ettepanek: lisada § 150 järel iseseisva paragrahvina järgmine tekst:

Kohtuhaldust, kohtute toimimist ning süsteemi arengut juhib iseseisev Kohtuhaldusnõukogu.

Kohtuhaldusnõukogu koosneb pooles osas kõigi astmete kohtute esindajaist ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja õigusametkondade esindajaist.

Kohtuhaldusnõukogu juhib Riigikohtu esimees.

Kohtuhaldusnõukogu pädevus ja tegevuskord sätestatakse kohtute seaduses.

Põhjus: Praegune süsteem on pärit nõukogude ajast, sisaldab kohtusüsteemi lõhestatust. Pakutav mudel on levinud mujal Euroopas ning Eesti areng on kulgenud seni samas suunas.

2. Veel kord mõelda eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomisest koos põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve meetodite ja viiside revideerimisega.

Põhjus: Praegune süsteem on end ammendanud – Vabariigi Presidendilt pole enam aastaid taotlusi tulnud. Täpsemalt, 10 aasta jooksul on olnud üks taotlus! Oluliselt on vähenenud ka õiguskantsleri pöördumiste arv. Süsteem on kujunenud liialt kohtukeskseks ja legalistlikuks.

Lisaks. *De facto* on Riigikohus kassatsioonikohtust muutunud revisjonikohtuks. Selleviisilise toimimisega on Riigikohus väljunud oma põhiseaduslikust pädevusest ning toimib *ultra vires*.

Põhiseaduslikkuse järelevalve tuleks eraldada Riigikohtust. Üldlevinud praktika kohaselt on konstitutsioonikohtute kohtunikud ametisse nimetatud tähtaegselt (9–12 aastat), mis tagab institutsiooni värskendamise ja väldib stagneerumist.



Konstitutsiooniline jurisdiktsioon on omaette laiamahuline valdkond oma teooria, dogmaatika ja kohtupraktikaga, mida tavapärane karjäärikohtunik reeglina ei valda.

19 riigikohtunikku on 1,3 miljoni elaniku kohta põhjendamatult palju.

3. Redaktsiooniline ettepanek: kohus on iseseisev riigivõim.

Riikluse ühe alusprintsipi ehk võimude lahususe põhimõtte (§ 4) kohaselt peaks see peatükk põhiseaduse tekstis asuma Vabariigi Valitsuse peatüki järel.

VI. DEMOKRAATIA RAKENDAMINE

Allar Jõks

Käesolev raport on visand, mitte valmis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Raportis esitatud ettepanekud võiksid olla üheks võimaluseks, kuidas kõrvaldada põhiseaduse asjatundjate kogu tõstatatud ja praktikas tõusetunud põhiseaduse probleemid demokraatia kaitsmiseks. Käesoleva raporti eesmärk ei ole anda kõikehõlmavat akadeemilist käsitlust põhiseaduse demokraatiat puudutavas osas.

Käesolevas raportis ei üritata defineerida, mis on demokraatia. Riigikohus on demokraatia põhimõtte tuletanud PS §-st 10 ([3-4-1-11-05](#); [3-4-1-8-06](#)). Demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid ([3-4-1-33-09](#)). Demokraatia põhimõtet on enim kasutatud seoses valimisõigusega, aga ka näiteks kohustusega korraldada kohtumenetluse õiguslik raamistik ühetaoliselt ([3-4-1-30-15](#)).

Eesti demokraatia kvaliteedi hindamiseks ei ole ammendavat allikat. Erinevad rahvusvahelised uuringud on pidanud Eesti demokraatia kvaliteeti heaks⁷. Kuigi Economisti läbiviidava uuringu kohaselt on Eesti ebatäiusliku või puuduliku demokraatiaga (*flawed democracies*) riik, on Eesti Ida-Euroopa üks tugevamatest. Freedom House'i raport hindab Eesti demokraatiat tugevaks⁸. SGI (Sustainable Governance Indicators) peab Eesti demokraatia kvaliteeti heaks⁹.

Demokraatia kaitset puudutavas osas ei käsitleta teemasid, mis on seotud demokraatia põhimõttega, aga seotud mõne teise põhiseaduse asjatundjate kogu uurimisvaldkonnaga (näiteks presidendivalimised, kohtukorraldus, kohaliku omavalitsuse korraldus).

Eesti põhiseaduse demokraatiat reguleerivas osas ei ole ilmnenud puudusi, mis tingiks vajaduse ilmtingimata põhiseadust täiendada. Käesolevad ettepanekud on kantud soovist arendada riigiõiguslikku arutelu ja kaardistada muudatused, mis võiksid demokraatia põhimõtet tugevdada. Õiguskantsler on rõhutanud, et põhiseaduse §-st 10 tulenevad õiguspärase ootuse ja demokraatia põhimõtted on pinevussuhtes: esimene nõuab õiguskorra stabiilsust, teine volitab Riigikogu õiguskorda pidevalt muutma. Need kaks põhiseaduse aluspõhimõtet põrkuvad eriti selgelt, kui tähtjalist õigusregulatsiooni muudetakse ebasoodsamaks ennaktempos.¹⁰ Eelviidatud pinevussuhte tõttu tuleb põhiseaduse demokraatiat puudutavate sätete muutmist kaaluda väga põhjalikult, et tagada tasakaal erinevate põhiseaduse aluspõhimõtete vahel.

Ettepanekute koostamisel on lähtutud nii õigusteadlaste tähelepanekutest kui ka põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete ettepanekutest.

⁷ The Economist. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Arvutivõrgus: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (18.04.2018).

⁸ Freedom House. Freedom in the World 2018. Arvutivõrgus: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/estonia> (18.04.2018).

⁹ Sustainable Governance Indicators. Quality of Democracy – Estonia. Arvutivõrgus: http://www.sgi-network.org/2015/Estonia/Quality_of_Democracy (18.04.2018).

¹⁰ Õiguskantsler. Taotlus tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse normide põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks. 16.03.2017 Arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Taotlus%20tulumaksuseaduse%2C%20sotsiaalmaksuseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20normide%20p%C3%B5hiseaduse%20vastaseks%20ja%20kehtetuks%20tunnistamiseks.pdf (18.04.2018).

Millised on need praktilised probleemid, mida järgnevate ettepanekutega lahendada püütakse?

- * Demokraatia kaitseklausel ei ole kehtival kujul piisav.
- * Rahvahääletuse regulatsiooni täiendamine.
- * Opositsiooni õiguste suurendamine uurimiskomisjoni loomise õigusega.
- * Fraktsiooni (ühe kolmandiku) õigus pöörduda seaduse põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse.
- * Erakonna sisedemokraatia reguleerimine.
- * Erakondade rahastamise reguleerimine.
- * Nn peibutuspartidest loobumine.

I. Demokraatia kaitseklausel

Täiendada põhiseaduse § 162 järgmises sõnastuses:

„Põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmise“ saab muuta ainult rahvahääletusega. Ükski põhiseaduse muudatus ei tohi olla vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“

Põhiseaduse § 1 sõnastab igavikuklausli, mille kohaselt Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Eelviidatud nn põhiseaduse kaitseklausel kaitseb meid võimalike negatiivsete arengute eest Euroopa Liidus sealhulgas näiteks juhul, kui Euroopa Liit peaks arenema suunas, kus demokraatia kui põhiseaduse üks aluspõhimõtetest oleks ohus. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 ei kaitse meid aga juhul, kui oht demokraatlikule riigikorraldusele lähtub mujalt kui Euroopa Liidust.

Põhiseaduses demokraatia kaitseklausel puudub või vähemalt pole see ühemõtteliselt mõistetav. Demokraatia kaitseklausel võiks hõlmata neid väärtusi, ilma milleta Eesti riik kaotaks oma olemuse. Õiguskirjanduses on märgitud, et põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse. Need on universaalse iseloomuga ja samal ajal seotud Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega. Põhiseaduse aluspõhimõtteid ei ole ei põhiseaduses ega põhiseaduse täiendamise seaduses defineeritud.¹¹ Seega on olemas justkui kirjutamata igavikuklausel, mis hõlmab kõiki põhiseaduse aluspõhimõtteid. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et demokraatia kaitseklausel peaks hõlmama inimõigusi¹².

Kas põhiseaduse § 1 ja põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 kaitseksid meid arengute eest, mille tulemuseks oleks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtte, nagu demokraatia hülgamine? Teisisõnu, kas Eesti põhiseadus on immuunne väärtuste ja põhimõtete kadumise vastu, mille tulemusena Eesti riik ja põhiseadus kaotaksid oma olemuse? Silmas pidades poliitilisi arenguid nii Euroopas kui ka Eestis, ei saa seda ohtu vaid teoreetiliseks pidada.

Demokraatiat ohustada võivate trendidena on esile toodud näiteks 1) erakordselt kiire majanduslik ja tehnoloogiline areng, 2) süvenev sotsiaalne ja kultuuriline polariseerumine ja 3) nn

¹¹ Julia Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. *Juridica* 2007/8, lk-d 523–536.

¹² Zsuzsa Szakaly, Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses, 2014 Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. Lk 271.

„tõejärgne“ poliitiline debatt.¹³ Seetõttu on asjakohane vähemalt arutleda demokraatia kaitseklausli sõnastamise üle põhiseaduses.

Paljude riikide põhiseadustes on teatud muudatuste tegemine tehtud keeruliseks (kvalifitseeritud häälteenamus, põhiseaduse muutmise vaid rahvahääletusel või näiteks eraldi kehandi loomine põhiseaduse muutmiseks). Põhiseaduse § 162 alusel on põhiseaduse I ja XV peatüki muutmise lubatud üksnes rahvahääletusega. Tegemist on sättega, mille täiendamist sisulise demokraatia kaitseklausliga võiks kaaluda. Põhiseaduse asjatundjate kogu arutas 25.04.2018 koosolekul lisaks võimalust täiendada demokraatia kaitseklausliga põhiseaduse § 1. Laiemat toetust leidis siiski ettepanek täiendada põhiseaduse § 162, mis kehtival kujul sisaldab üksnes põhiseaduse muutmise menetluslikku piirangut, kuid mille täiendamine materiaalse kaitseklausliga võiks olla süstemaatiliselt sobiv.¹⁴

Paljud põhiseadused loetlevad norme või põhimõtteid, mida ei tohi muuta mitte kunagi, mitte mingitel asjaoludel (territoriaalne terviklikkus, põhiõigused, valitsemisvorm, föderalism)¹⁵. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul kinnitas Urmas Reinsalu, et säte riigi iseseisvusest ei peaks olema muudetav. „Teine küsimus on, kas kaitseklausel väljendab seda, et võimu teostatakse kodanikkonna tahte kaudu, ja kas kodanikkonna tahtel on piirid.“ U. Reinsalu hinnangul võiks piir olla riigi kui juriidilise isiku eksistents ning laiemas mõttes inimväärikuse põhimõte.¹⁶ Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul leiti, et kaitseklausel kui põhiseaduse muutmise sisuline piirang võiks hõlmata põhiseaduse aluspõhimõtteid demokraatia kaitseklauslist laiemalt¹⁷.

Saksamaal reguleerib põhiseaduse muutmist art 79 lg 3, mis sisaldab kirjapandud igavikugarantiid. Sätte kohaselt on lubamatud põhiseaduse muudatused, mis mõjutavad haldusjaotust föderatsioonist liidumaadeks, nende osalemist seadusandluses või inimväärikuse ja põhiseaduse aluspõhimõtteid.¹⁸ Tšehhi põhiseaduse art 9 reguleerib põhiseaduse muutmist. Lõike 1 kohaselt võib põhiseadust täiendada üksnes põhiseaduslike aktidega. Lõige 2 kehtestab muutmatud aktid. Normi kohaselt on lubamatu iga muudatus demokraatlikule õigusriigile olemuslikult tähtsates nõuetes.¹⁹ Norra põhiseaduse art 121 sätestab, et ükski põhiseaduse muudatus ei tohi olla vastuolus põhiseaduses sisalduvate printsiipidega, vaid võib üksnes seonduda sätete muutmisega, mis ei muuda põhiseaduse olemust²⁰. Itaalia põhiseaduse art 139 kohaselt on vabariigi vorm põhiseaduses muutmatu.²¹ Leedu põhiseaduse art 148 lg 1 kohaselt võib põhiseaduse § 1, mille alusel Leedu riik on iseseisev demokraatlik vabariik, muuta üksnes

¹³ <http://reports.weforum.org/global-risks-2017/part-2-social-and-political-challenges/2-1-western-democracy-in-crisis/>

¹⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 2.

¹⁵ Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

¹⁶ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 6.

¹⁷ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 2.

¹⁸ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: [https://www.gesetze-im-](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421)

[internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421) (15.04.2018). Art 79 lg 3: „Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible.“

¹⁹ Tšehhi põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (15.04.2018).

²⁰ Norra põhiseadus. Arvutivõrgus:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (17.04.2018).

²¹ Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

rahvahääletusega, mille poolt hääletab vähemalt kolm neljandikku Leedu valijaskonnast. Lisaks sätestab Leedu põhiseaduse art 148 lg 2, et põhiseaduse 1. peatükki „Leedu riik“ ja 14. peatükki „Põhiseaduse muutmise“ võib muuta vaid rahvahääletusel. Art 148 lg 3 järgi võib põhiseaduse ülejäänud peatükke muuta, kui neid on arutanud ja nende poolt on hääletanud kaks kolmandikku parlamendiliikmetest kahel korral. Kahe hääletuse vahele peab jääma vähemalt kolm kuud.²²

Demokraatia kaitseklausli kriitikud on välja toonud, et 1) põhiseaduse muutmise keeld on õigusloogiliselt võimatu, 2) tulevaste põlvkondade piiramisega ületab põhiseadusandja oma pädevust ja 3) põhiseaduse muutmise keelu ulatuse ebaselgus võib muuta keelu sisutuks. Esimese argumendi kohta on õiguskirjanduses leitud, et õigusloogiline vastuolu seisneb asjaolus, et ühest küljest on rahva kui kõrgeima seadusandliku võimu väljenduseks põhiseadus, milles sisalduvat demokraatia kaitseklauslit tuleb igakülgset tunnustada ja kaitsta. Samas on demokraatlikus riigis põhiseaduse järgi rahvas kõrgeim seadusandlik võim, mistõttu tuleks rahva tahet arvesse võtta ka muutes demokraatia aluspõhimõtteid, mis kaitseklauslis sisalduvad.²³

Olukorras, kus osa põhiseadust on muutmatu, võib ilmnedagi surnud käe probleem. See tähendab, et eelmiste põlvkondade väärtused mõjutavad või isegi piiravad väga oluliselt praeguse põlvkonna õigust oma kollektiivset rahvuslikku identiteeti ja avalikku sfääri kujundada ning kaitsta põhiseaduslike meetmetega tänasele põlvkonnale olulisi väärtusi.²⁴

Kolmanda põhimõttelise kaitseklauslikriitika aluseks on üldpõhimõtete ja terminite lai tõlgendamisruum. Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed on demokraatia kaitseklausli lisamise puudusena nimetanud just võimalikke tõlgendamisraskusi. Nii on Uno Lõhmus viidanud demokraatia mõiste väga erinevatele tõlgendustele ja Rait Maruste juhtinud tähelepanu ka põhiseaduse § 1 igavikuklauslis sisalduva mõiste „sõltumatus“ tõlgenduste muutumisele ajas²⁵. Ka esmapilgul üheselt arusaadava sõna „vabariik“ tähendus on ajalooliste režiimide jooksul oluliselt erinenud²⁶. Õiguskirjanduses on jagatud põhiseadus kaheks tasandiks: õigusnormi sisuga sätteid ja neist kõrgemad, kaitseklauslis sisalduvad riigi ja rahva olemust kandvad põhimõtted ja väärtused. Põhimõtete ja väärtuste erinev tõlgendamine, sealhulgas valitsevatele ringkondadele soodsalt, võimaldab kaitseklauslites sisalduvate põhimõtete kehtivat sisu kujundada vastavalt otsustajate huvidele. Äärmuslikumad näited sellise põhimõtete meelevaldse tõlgendamise tulemustest on 20. sajandi esimeses pooles kujunenud totalitaarsed riigikorrad.²⁷

²² Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

²³ Ulrich K. Preuss. The Implications of „Eternity Clauses“: the German Experience. 44 Israel Law Review (2011). Lk 443.

²⁴ Sharon Weintal, The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty: Toward Three-Track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory, 44 Israel Law Review (2011). Lk 466.

²⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 3.

²⁶ Denis Baranger. Language of Eternity: Judicial Review of the Amending Power in France (or the Absence Thereof), 44 Israel Law Review (2011). Lk 421.

²⁷ Ulrich K. Preuss. The Implications of „Eternity Clauses“: the German Experience. 44 Israel Law Review (2011). Lk 446–447.

II. Rahvahääletuse regulatsioon

Muuta põhiseaduse § 105 järgmises sõnastuses:

„Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu, põhiseaduse muudatus või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.“

Muudatuse tulemusena seotaks seaduseelnõu rahvahääletusel läbikukkumine lahti kohustusest välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised. Sellisel juhul tuleks muuta vastavalt ka põhiseaduse § 60 lg 4 ja § 78 p 3, mis reguleerivad Riigikogu erakorralisi valimisi.

Õiguskirjanduses on põhiseaduse § 105 lg-t 4 silmas pidades rõhutatud, et väljavaade uutest valimistest referendumil ebaõnnestumisel on võimsaks piiranguks referendumil kasutamisel instrumendina parteide vahelises võidujooksus võimu pärast. Panused on kõrged ja seadusandliku kogu liikmed, kes soovisid referendumit, võivad järgmistel valimistel kohata kriitilisi valijaid. „Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni liige G. Carcassonne: sellise formuleeringu kasutamisel ei toimu Eestis ühtegi rahvahääletust (Merusk ja Narits 1998: 39–40). Samal seisukohal on T. Annus: taoline piirav tingimus on ebaõnnestunud, sest põhiseadus, mis nõuab rahvahääletuse negatiivse otsuse järel Riigikogu laialimineku, pärsib vaieldamatult parlamendi tahet panna mingi küsimus rahvahääletusele (2006: 54–55). Tegelikult muudab see klausel kogu paragrahvi üleliigseks, ükski parlament ei riski korraldada rahvahääletust, kui sellele pandava seaduseelnõu läbikukkumine tähendab erakorralisi parlamendivalimisi. Samas tuleb eristada seaduse hääletuse läbikukkumist poliitilise otsuse hääletuse ebaõnnestumisest – viimasel puhul pole parlamendi laialimineku nõutav (Suksi 1993: 121).“²⁸

Leedu põhiseaduse art 9 lg 1 kohaselt tuleb märkimisväärseimad riigi- ja rahvaelu küsimused otsustada rahvahääletusel. Lõike 2 kohaselt seaduses ette nähtud juhtudel peab parlament korraldama rahvahääletuse. Lõike 3 alusel peab rahvahääletuse korraldama ka juhul kui vähemalt 300 000 hääleõiguslikku kodanikku esitab vastava taotluse.²⁹ Itaalia põhiseaduse art 75 kohaselt võib rahvahääletuse korraldada kehtiva seaduse osaliseks või täielikuks tühistamiseks, kui 500 000 valijat või viis piirkondlikku nõukogu on seda taotlenud.³⁰

Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed ei toetanud põhiseaduse täiendamist kvoorumiga, millal peab rahvahääletuse korraldama, sest 1) tegemist oleks sisuliselt rahvaalgatuse seadustamisega ja 2) rahvas oleks lihtsalt manipuleeritav. Rait Maruste ja Uno Lõhmus rõhutasid praeguste tingimuste ja viimase aja nähtuste valguses rahva mõjustatavuse ohtu. Märt Rask tõstatab Euroopa Liiduga ühinemist meenutades vastutuse probleemi, kuivõrd rahvaalgatuse eest ei

²⁸ Ero Liivik. Otsedemokraatia Eestis: õigussotsioloogilisi aspekte. Väitekiri. Tartu, 2017. Lk 40.

²⁹ Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

³⁰ Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

vastuta keegi. Nii on rahvaalgatus sageli üksnes võimule saamise ja populaarsuse kogumise instrument.³¹

Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul tehti ettepanek kaaluda seaduse tasandil kohalike omavalitsuste rahvaalgatuste ja rahvahääletuste kehtestamist ning petitsiooni ja rahvaküsitluse regulatsiooni. Jüri Raidla arvates tuleks kohaliku omavalitsuse tasandil rahvaalgatuse võimalus seadusandluses kehtestada, kuivõrd kogukondlikult ei ole riske, mis on riigi tasandil. Jüri Raidla hinnangul on kohaliku elu küsimustes võimalk luua sisuliselt rahvaalgatuste kataloog. Rait Maruste tegi ettepaneku kehtestada, et teatud olulistel teemadel korraldatakse rahvaküsitlus, mis ei ole siduv.³²

III. Opositsiooni õiguste suurendamine uurimiskomisjoni loomise õigusega

Täiendada põhiseaduse § 71 lg-t 3 teise ja kolmanda lausega järgmises sõnastuses:

„Uurimiskomisjoni moodustamise õigus on vähemalt ühel kolmandikul Riigikogu liikmetel. Uurimiskomisjoni menetluse ja töökorralduse sätestab seadus.“

Parlamentaarsete demokraatia tugevus sõltub paljuski opositsiooni võimekusest läbi arutelude ja järelevalve parandada poliitiliste protsesside stabiilsust, legitiimsust, usaldusväärsust ja läbipaistvust. Tugev opositsioon on parim rohi poliitilise võimu kuritarvitamise vastu.

Parlamentaarsete opositsiooni õigusi suurendavad reeglid, mis sätestavad enam kvalifitseeritud enamuse ja kvalifitseeritud vähemuse nõuded. Kvalifitseeritud enamuse reegli eesmärk on anda parlamentaarsetele vähemusele võimalus blokeerida oluliste otsuste vastuvõtmist – põhiseaduse muutmine, suveräänsuse loovutamine jne. Kvalifitseeritud vähemuse reegel annab vähemusele võimu algatada ja vastu võtta otsuseid – eelkõige protseduurilistes küsimustes või parlamentaarsete järelevalve teostamiseks. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul rõhutas Madis Ernits opositsiooni õiguste tugevdamise vajadust. Selleks, et koalitsioonivalitsused jääksid, oleks vaja opositsiooni õigusi veidi tugevdada. Üks võimalus selleks on parandada opositsiooni võimalusi moodustada uurimiskomisjon. Kehtivas Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sisalduv uurimiskomisjoni meede ei ole piisav, kuivõrd komisjoni moodustamise määrab parlamendi enamuse otsus põhiseaduse § 73 järgi.³³

Uurimiskomisjon on parlamentaarses demokraatias seadusandliku võimu kontrollifunktsioonist lähtuv parlamendi instrument täitevvõimu kontrollimiseks.³⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul selgitas Madis Ernits, et vajadus parlamendi vähemusele anda õigus komisjoni moodustada võib tekkida seoses ministri või parlamendi liikme tegevusega seotud komisjoni puhul.³⁵ Uurimiskomisjoni kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste komisjonidega on see, et ta tuleb moodustada, kui seda nõuab ettenähtud hulk (üks kolmandik, üks neljandik või üks viiendik) parlamendi liikmeid.³⁶ Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed pidasid

³¹ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 4.

³² Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 4.

³³ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 5.

³⁴ M.Schröder.-H.-P.Schneider, W.Zeh, (väljaandjad).Parlamentrecht und parlamentarische praxis. Berlin, new York 1989, § 46

³⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 6.

³⁶ Madis Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Taru Ülikooli kirjastus 2011, lk 316



kvoorumis osas optimaalseks ühe kolmandiku või ühe neljandiku nõuet. Kui liiga kõrge kvooruminõue kehtestada, kaob uurimiskomisjonide mõte. Samas ei tohi kvoorum olla ka liiga madal.³⁷ Välja pakutud kvoorum, vähemalt üks kolmandik Riigikogu liikmetest, lähtub eesmärgist suurendada koostööd parlamendi opositsiooni kuuluvate erakondade vahel.

IV. Fraktsiooni (ühe kolmandiku Riigikogu liikmete) õigus pöörduda seaduse eelnõu põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse

Täiendada põhiseaduse § 71 lg-ga 4 järgmises sõnastuses:

„Vähemalt üks kolmandik Riigikogu liikmetest võib esitada taotluse Riigikohtule, et hinnata seaduseelnõu kooskõla põhiseadusega.“

Alternatiivselt täiendada põhiseaduse VII peatükki paragrahvi järgmises sõnastuses:

„Kui vähemalt üks kolmandik Riigikogu liikmetest leiab, et seaduseelnõu on vastuolus põhiseadusega, võivad need Riigikogu liikmed esitada Riigikohtule taotluse seaduse põhiseadusvastasuse tuvastamiseks.“

Alternatiivselt võib kaaluda ka 1) vastuvõetud, kuid väljakuulutamata seaduse või 2) väljakuulutatud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õiguse andmist parlamentaarsele vähemusele. Eelmainitud muudatuste puhul tõusetub aga küsimus, kuidas mitte dubleerida Vabariigi presidendi ja õiguskantsleri läbiviidavat põhiseaduspärasuse kontrolli. Seetõttu on põhjendatud seaduseelnõu põhiseaduspärasuse kontrolli võimaluse sätestamine. Sarnane menetlus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses reguleeritud §-s 7¹. Riigikogu võib esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel.

Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul rõhutas Madis Ernits opositsiooni õiguste tugevdamise vajadust. Üks võimalus selleks on luua opositsiooni kaebeõigus. Madis Ernitsa hinnangul tuleks kaebeõigus anda fraktsioonile, mitte sätestada parlamendi vähemuse õigusena. Opositsiooniõigusena ei pruugiks kaebeõigus toimida sama efektiivselt, kui fraktsiooniõigusena. Samuti kinnitas Rait Maruste põhiseaduse asjatundjate kogu samal koosolekul, et põhiseaduspärasuse kontrolli algatamine opositsiooni poolt on kaasaegsetes konstitutsioonikohtutes põhiseaduse järelevalves levinud instrument, mis on enamikes kaasaegsetes Euroopa riikides olemas.³⁸ Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul leidis toetust ettepanek anda Riigikohtu poole põhiseaduslikkuse järelevalveks pöördumise õigus Riigikogu liikmete vähemusele. Uno Lõhmus rõhutas, et tegu peaks olema taotlusega hinnangu andmiseks, mitte kaebuse esitamisega.³⁹

Euroopas on levinud mudel, et parlamendi vähemus saab reeglina konstitutsioonikohtult nõuda põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist kas enne või pärast seaduse vastuvõtmist. Kvalifitseeritud vähemuse, millel on õigus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatada, suurus varieerub riigiti. Mõnes parlamendis on see murdosana määratletud. Näiteks 1/3 (Austria,

³⁷ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk-d 5–6.

³⁸ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 5.

³⁹ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 6.

Sloveenia), 1/4 (Saksamaa) või 1/5 (Albaania, Bulgaaria, Leedu, Slovakkia and Türgi) parlamendist. Teistes riikides on kvalifitseeritud vähemus määratletud saadikute arvuga. Prantsusmaal (60 liiget 577 alam- või 348 ülemkojaliikmest), Poolas (50 alamkojaliiget või 30 ülemkojaliiget) Hispaanias (50 liiget).⁴⁰ Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete hinnangul ei tohiks kvalifitseeritud vähemus olla liiga väike, vaid peaks moodustama vähemalt neljandiku parlamendiliikmetest.⁴¹

Opositsiooni kaebeõiguse seadustamine võib aidata parandada õigusloome kvaliteeti ja vähendada „poliitilise teerulli“ survet. Taolise kaebeõiguse seadustamise võimalike miinustena on välja toodud seadusandliku protsessi aeglustumine. Näiteks Prantsusmaal, kus kvalifitseeritud vähemuse suurus on väike protsent kogu kojast, läbivad kõik olulisemad seadusandlikud aktid parlamendi vähemuse algatatud põhiseaduslikkuse kontrolli. Väga sage põhiseaduspärasus-kontrolli kasutamine võib koormata ka Riigikohut.⁴²

V. Erakonna sisedemokraatia reguleerimine

Täiendada põhiseaduse § 48 lg-t 3 järgmises sõnastuses:

„Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Erakondade korraldus ja juhtimine peab vastama demokraatia üldtunnustatud põhimõtetele.“

Riigikohus on kinnitanud, et demokraatia pritsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõte⁴³. Samuti rõhutas Rait Maruste põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul, et erakondade siseorganisatsioon peab olema kooskõlas demokraatia põhimõtetega⁴⁴. „Erakonnademokraatia põhimõttest lähtuvalt defineerib erakonnaseadus erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.“⁴⁵

OSCE ja Veneetsia Komisjoni raporti kohaselt on enamlevinud (ja aktsepteeritud) regulatsioonid, mis kohustavad erakondi olema läbipaistvad põhikirja ning kandidaatide kinnitamisel ning üldiselt otsustusprotsessides⁴⁶. Eesti positsioon erakonna sisedemokraatia rahvusvahelises edetabelis ei ole muljetavaldav. Eesti erakondade tegevust juhib peamiselt väike juhtkond, kes

⁴⁰ Veneetsia Komisjon. Raport opositsiooni rolli kohta demokraatlikus parlamendis. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-f) (15.04.2018). Lk 31.

⁴¹ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk-d 5 ja 6.

⁴² Raporti koostaja ei pea seda ohtu siiski suureks. Samuti ei ole selleks vaja eraldiseisva Põhiseaduskohtu vms loomine.

⁴³ RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05 p 30.

⁴⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 6.

⁴⁵ RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05 p 31.

⁴⁶ Veneetsia Komisjon. Erakonnademokraatia raport. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e) (15.04.2018). Lk-d 15, 22, 31.

mõjutab olulisemate otsuste tegemist. Suurem osa erakondade liikmeid ei osale erakonnapoliitika kujundamisel ega olulisemate otsustuste tegemisel.⁴⁷

Erakonna sisedemokraatiat tuleks reguleerida seadusega, kuid nõue, et erakonna juhtimine ja korraldus peab vastama demokraatia põhimõttele peab lähtuma põhiseadusest. Põhiseadus kohustaks erakondasid järgima ainult fundamentaalseid, põhilisi demokraatia põhimõtteid (miinimumdemokraatia). Need põhiväärtused võiksid olla: võrdsed õigused sisevalimistel osalemiseks ja hääletamiseks; avatud ja regulaarsed parteijuhi ja juhatuse valimised; sõna- ja kogunemisvabadus erakonna sees; õigus informatsioonile ja läbipaistvusele. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul viitas Madis Ernits erakonna sisedemokraatia nõude põhiseaduses kehtestamist toetades, et selline täiendus annab võimaluse kontrollida ka erakonnaseaduse vastavust põhiseadusele.⁴⁸

Erakondade sisedemokraatia on paljudes riikides reguleeritud ja piiritletud vähemalt demokraatia põhimõtete järgimise kohustusega. Saksamaa põhiseaduse art 21 kolmas lause sätestab üldsõnaliselt sisedemokraatia nõude, konstateerides, et erakondade siseorganisatsioon peab olema kooskõlas demokraatlike põhimõtetega⁴⁹. Hispaania põhiseaduse § 6 teine ja kolmas lause mainivad erakonna sisedemokraatiat samuti üldsõnaliselt. Sätte teise lause kohaselt piiravad erakondade loomis- ja tegutsemisvabaduse üksnes põhiseadus ja seadused. Sätte kolmanda lause järgi peab erakondade sisemine struktuur ja korraldus olema demokraatlikud.⁵⁰ Portugali põhiseaduse art 51 lg-s 5 on sisedemokraatia sõnastatud järgmiselt: erakondade tegevus peab lähtuma läbipaistvuse, demokraatliku korralduse ja juhtimise ja kõigi liikmete osalemise põhimõtetest⁵¹. Argentiina põhiseaduse art 38 lg 2 sätestab, et põhiseadus tagab erakondade asutamise- ja tegutsemisvabaduse, samuti nende demokraatliku korralduse ja tegutsemise, vähemusgruppide esindatuse, nende konkurentsivõimalused valitavatele avalikele kohtadele kandideerimisel, ligipääsu avalikule teabele ja oma ideede väljendamisele⁵².

VI. Erakondade rahastamise reguleerimine

Täiendada põhiseaduse § 48 lg-t 4 järgmises sõnastuses:

„Erakond peab andma avalikult ülevaate oma varadest, sissetulekust ja rahakasutusest. Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.“

⁴⁷ Jätkusuutiku valitsemise indikaatorid. Erakonnad ja huviühendused. [http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive Accountability/Parties and Interest Associations/Intra-party Democracy](http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive%20Accountability/Parties%20and%20Interest%20Associations/Intra-party%20Democracy) (15.04.2018).

⁴⁸ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk 6.

⁴⁹ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0125 (15.04.2018).

⁵⁰ Hispaania põhiseadus. Arvutivõrgus: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist Normas/Norm/const_esp_texto_ingles_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_esp_texto_ingles_0.pdf) (15.04.2018).

⁵¹ Portugali põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (15.04.2018).

⁵² Argentiina põhiseadus. Arvutivõrgus: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=282508 (15.04.2018).

Euroopa Nõukogu juurde kuuluv korrupsioonivastaste riikide grupp (GRECO) on aktiivselt suunanud riike erakondade rahastamise süsteemi läbipaistvust arendama ning kinnitanud järelevalve olulisust korrupsioonivastases tegevuses⁵³. Terviklik seadusandlus peab reguleerima nii erakondade kui valimiste rahastamist, sealhulgas erakondadele ja kandidaatidele tehtavaid annetusi. Erakondade ja valimiste rahastamise korraldamine seadusandlusega aitab tagada kandidaatide võrdsed võimalused ja poliitilise rahastamise läbipaistvuse. GRECO raporti kohaselt on erakondade rahastamise regulatsioon puudulik ja jätab võimalusi korrupsiooniks.⁵⁴

Järelevalveorganite tegevus on üks keskseid meetmeid, mida erakondade rahastamisega seotud teemade puhul käsitletakse ning mida on ka Euroopa Nõukogu reguleerinud oma soovitus⁵⁵. Seejuures on GRECO rõhutanud, et järelevalveorgani olemasolu üksi ei ole piisav, et tõhusalt lahendada korrupsiooniohtu erakondade ja valimiste rahastamisega seoses. Nii on Eesti kohta leitud, et järelevalveorganite tegevus ei laiene kaugemale kandidaatide ja erakondade väljastatavast teabest ning Eestis puudub põhjalik õigusakt, mis reguleeriks järelevalveorgani liikmete valimist, pädevust ja õigusi järelevalve teostamisel.⁵⁶ Samas on GRECO eeskujuks toonud Iirimaa standardite komisjoni, mis teostab järelevalvet erakondadele tehtavate maksete, poliitiliste annetuste ja valimiskulude üle ning millel on tegelik järelevalve võim. Iiri seadus lubab ametikohustustest tulenevalt või individuaalkaebuse alusel korraldada uurimisi ning asjad võidakse suunata prokuratuurile või politseile edasiseks uurimiseks.⁵⁷ Saksamaa põhiseaduse art 21 lg 1 kolmanda lause kohaselt peavad erakonnad andma avalikult ülevaate oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest⁵⁸.

Riigikohus on erakondade rahastamise kontrolli korralduse põhiseaduspärasust hinnanud 2008. aastal kohtuasjas 3-4-1-3-07. Õiguskantsleri esitatud taotlus tugines väitele, et põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõte nõuab, et seadusandja kehtestaks erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli. Riigikohus ei rahuldanud õiguskantsleri taotlust, kuivõrd pidas erakondade rahastamise kontrollimehhanismi täiuslikuks. Riigikohus ei selgitanud, millisele põhiseaduse sättele või põhimõttele vastavust ta kontrollis, kuid võib eeldada, et vaikumisi oli selleks demokraatia põhimõte.

Ka õiguskantsler Ülle Madise on demokraatia põhimõttest tuletanud kohustuse tagada erakondade rahastamise läbipaistvus. 16.11.2017 esitatud ettekandes Riigikogule märkis õiguskantsler, et „Demokraatiat kahjustab isegi mulje, et meelepäraseid otsuseid saab raha eest

⁵³ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round.

Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbff2> (18.04.2018). Lk 7. Veneetsia Komisjon. Erakonnademokraatia raport.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e) (15.04.2018). Lk 33.

⁵⁴ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round.

Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbff2> (18.04.2018). Lk 7.

⁵⁵ Euroopa Komisjon. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Art 14.

⁵⁶ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Lk-d 39, 40.

⁵⁷ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Lk-d 42, 43.

⁵⁸ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0125 (15.04.2018).

osta või mõjutada. Kui poliitilisi jõude saavad varjatult rahastada kurjategijad, välisriigid või nende huvides tegutsevad isikud, ohustab see riigi ja selle kodanike julgeolekut.⁵⁹

Erakondade rahastamise läbipaistvust kui põhiseadusest tulenevat nõuet ei ole ühemõtteliselt tunnustatud.⁶⁰ Seetõttu võiks kaaluda põhiseaduse täiendamist sättega, mis kohustab erakondi andma avalikult ülevaate oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul leidis ettepanek toetust. Nii rõhutas Jüri Raidla, et erakondade rahastamine peab olema nii läbipaistev ja selge kui vähegi võimalik. Rait Maruste kinnitas, et erakonnad peavad avalikult andma ülevaate oma varadest, sissetulekutest. Uno Lõhmuse hinnangul tuleks põhiseaduses sätestada eelkõige rahastamise selguse ja läbipaistvuse nõue.⁶¹

VII. Nn peibutuspartidest loobumine

Täiendada põhiseaduse § 63 esimest lauset järgmises sõnastuses:

„Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis ega kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Täiendada põhiseaduse § 64 lg 2 p 1 järgmises sõnastuses:

„Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse või kui ta on osutunud valituks kohaliku omavalitsuse volikogusse;“

Muuta põhiseaduse § 99 järgmises sõnastuses:

„Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis, kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse ega kuuluda kohaliku omavalitsuse organitesse. Vabariigi Valitsuse liikme volitused lõpevad, kui ta on osutunud valituks kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Jüri Raidla sõnul on peibutuspartidid valijaskonna legaliseeritud petmine.⁶² Nn peibutuspartide suhtes on ühiskonnas kujunenud valdavalt negatiivne hinnang. Siiski on peibutuspartide heidutamist takistanud väide, et põhiseaduses sätestatud passiivne valimisõigus on püha. Selline käsitus lähtub eeldusest, et valijate petmine on põhiseaduslik õigus.⁶³ Selleks et tasakaalustada valijate ja valitavate õigusi, tasuks kaaluda põhiseaduses selliste muudatuste tegemist, mis vähendaks soovi valijaid petta. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul leidis Jüri Raidla, et valijate petmine tuleks välistada seadusandlikul tasemel. Põhiseaduse asjatundjate kogu samal koosolekul selgitas Jüri Adams, et ametite ühitatavus keelati sõjaeelses Eestis viimase

⁵⁹ Õiguskantsler. Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus. 16.11.2017 ettekanne Riigikogule. Arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaaniate%20rahastamise%20ning%20reklaami%20regulatsiooni%20ajakohasus%20ja%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasuses_t_0.pdf (17.04.2018).

⁶⁰ Näiteks esitas üks parlamendierakond kohtuasjas 3-4-1-3-07 kartust, et avalikkusele annaks demokraatia olemusest vale signaali vaidlus selle üle, mil määral on rahastamise tõhus järelevalve eristatav erakonna ja selle liikmete tõhusast järelevalvest ja võib seetõttu ohtu seada demokraatia põhimõtte.

⁶¹ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk-d 5–6.

⁶² <https://www.postimees.ee/2086844/raidla-peibutuspartidid-on-legaliseeritud-valijaskonna-petmine>

⁶³ <https://arvamus.postimees.ee/2439544/allar-joks-vello-pettai-pardid-ahju-voi-haaled-prugikasti>



ülemnõukogu ajal ära, kuna ühitamine ei olnud praktilises elus võimalik. J. Adamsi hinnangul seondub nn kahel toolil istumisega probleem, kuidas see praktiliselt toimima hakkab.⁶⁴ M. Ernitsa arvates puudutab küsimus personaalset võimude lahusust. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.04.2018 koosolekul leidis toetust ettepanek vältida valijate petmist ja kehtestada nn peibutuspartide keeld.⁶⁵

Leedu põhiseaduse art 60 lg 1 kohaselt on parlamendiliikme kohustused ühitamatud mis tahes muude riigiametite või -organisatsioonide töö või äritegevuse või eraasutuste tööga. Art 60 lg 2 kohaselt võib parlamendiliige olla nimetatud üksnes peaministriks või ministriks. Leedu põhiseaduse art 99 kohaselt ei või valitsuse liikmed olla üheski muus valitavas või nimetatavas ametis ega tegutseda üheski äris või eraasutuses ning võivad saada tasu üksnes valitsusülesannete täitmise või loometegevuse eest.⁶⁶ Saksamaa põhiseaduse art 66 kohaselt ei tohi valitsuse liikmed olla üheski muus tasulises ametis ega olla kaasatud ühessegi ärisse või ametitegevusse. Ilma parlamendi nõusolekuta ei või valitsuse liikmed kuuluda ka kasumi teenimisele suunatud ühingu nõukogusse.⁶⁷ Gruusia põhiseaduse art 53 lg 1 kohaselt ei tohi parlamendiliige olla üheski avalikus ametis või olla seotud ettevõtlusega. Art 53 lg 2 kohaselt lõpetatakse parlamendiliikme ametisuhe, kui ilmneb art 53 lg 1 rikkumine. Gruusia põhiseaduse art 81² lg 4 kohaselt ei tohi valitsuse liige olla ühelgi teisel ametipositsioonil, välja arvatud erakondlikul positsioonil, ega asutada ettevõtteid, tegutseda ettevõtjana või saada tasu muu tegevuse eest, välja arvatud teadus- või pedagoogilise töö eest.⁶⁸

⁶⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk-d 3 ja 6.

⁶⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.04.2018 nr 13. Lk-d 5–7.

⁶⁶ Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

⁶⁷ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421 (15.04.2018).

⁶⁸ Gruusia põhiseadus. Arvutivõrgus: http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf (17.04.2018).



VII. RIIGIKAITSE

Märt Rask

Tegemist on ideekorjega, mis ei kvalifitseeru oma mahult ega kvaliteedilt põhiseaduse muutmise ettepanekutena. Siintoodud ideed võivad pakkuda lahendusi põhiseaduse asjatundjate kogu ja riigikaitseõiguse revisjoni töörühma poolt tõstatatud põhiseaduse probleemidele riigikaitse valdkonnas.

Ettepanekute koostamisel on lähtutud sellest, et võimude lahususe põhimõttele tuginedes säilitavad kõik riigiorganid ka riigikaitsealises eriolukorras oma põhiseadusliku pädevuse ja institutsionaalsed volitused. Kõigi ettepanekute hindamise juures tuleb kaaluda alternatiivina seda, et põhiseadust kui tüviteksti ei muudeta kergekäeliselt. Muudatuste tegemiseks peavad olema kaalukad sotsiaalsed, poliitilised, kultuurilised – ühiskonna ja riikluse arengut takistavad – põhjused, mis on välja kasvanud ühiskonna arengust ning on samal ajal rahva enamusele ühtviisi arusaadavad.

Põhimõtteliselt saab riigikaitse valdkonnas põhiseaduse muutmise ettepanekute ideed jagada 4 põhirühma.

I. Põhiseaduses tuleks loobuda erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra eristamisest ning sätestada üks eriolukorra mõiste, vältides sõja kui mõiste kasutamist põhiseaduses.

Põhiseaduses vajab Vabariigi Valitsuse pädevus eriolukorra juhtimisel laiendamist ja täpsustamist.

II. Vabastada riigipea riigikaitse kõrgema juhi kohustustest, sest selle ülesande täitmiseks puuduvad parlamentaarses riigis ainuisikulisel institutsioonil põhimõtteliselt volitused ja vahendid.

III. Sätestada põhiseaduses riigikaitse aluspõhimõte ja määratleda riigikaitse rahvusvahelise koostöö alused.

IV. Määratleda rahva omaalgatuslik osa riigikaitstes.

I

Ühtne erikorra mõiste võiks olla: riigi kaitse seisund või riigi kaitse seisukord (samuti: *riigikaitse seisund või riigi kaitse seisund*), sõltuvalt sisust ja kirjapildist, mis ei ole sünonüümid, peaks riigi kaitse seisund kujunema kõikehõlmavaks mõisteks, mis eristab põhiseaduse tasemel nn tavaolukorda üleriigilisest kriisist, kus rakendub õiguslikult riigikaitsealine erikord. Käesolevas tekstis on läbivalt kasutatud: *riigi kaitse seisund*.

Loobuda põhiseaduses mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise regulatsioonist, sest mobilisatsioon ei ole erikord, vaid toimingute kogum, mida rakendatakse tulenevalt seadusest.

Loobuda põhiseaduses eriolukorra mõistest.

Vabariigi Valitsuse pädevuse laiendamine, täpsustamine eriolukorra juhtimisel.

**Vastavalt eeltoodud ettepanekutele:**

Muuta § 65 p 14 ja sõnastada järgmiselt:

„14) kuulutab riigis välja riigi kaitseseisundi vastavalt põhiseaduse §-le 128“.

Kommentaar: Sätestada üks erikord, mida on võimalik välja kuulutada kriisiolukorra (sõjalise ohu ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral) lahendamiseks. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra mõisteline ühendamine looks õigusselgust ning tagaks olukorrale paindliku reageerimise, kuivõrd ei ole vajadust ühest olukorrast teise liikumisel tekkivate topelt- ja erinevate pädevuse ja volitustega seotud küsimuste lahendamine. Välistaksime sõja termini kasutamise põhiseaduses.

Tunnistada § 65 punkt 15 kehtetuks.

Kommentaar: Lähtudes ühtsest riigi kaitseseisundi mõistest, jäävad põhiseadusest välja nii sõjaseisukord, mobilisatsioon kui ka demobilisatsioon. Presidendi rollil Riigikogule ettepaneku tegijana ja Riigikogu rollil peatume allpool.

Tunnistada § 87 p 8 kehtetuks.

Kommentaar: Loobuda põhiseaduses eriolukorra väljakuulutamise regulatsioonist. PS § 87 punkti 8 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks riigis või selle osas välja eriolukorra. Olukorra väljakuulutamise ei nõua PSi kohaselt Riigikogu või muu riigiorgani heakskiitu. Eriolukorra väljakuulutamise ei anna põhiseaduse mõttes olulisi täiendavaid volitusi õiguste ja vabaduste riiveks, v.a ulatuslikum liikumisvabaduse piiramine. Eriolukorra väljakuulutamiseks puudub sisuline vajadus. Eriolukorda lahendatakse juba hädaolukorra juhtimiskorraldust ning korrakaitselisi meetmeid rakendades vastavate seaduste tasemel.

Täiendada § 87 punktiga 9 ja sõnastada järgmiselt:

„9) kui Riigikogu ei saa kokku tulla, kuulutab Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral välja riigi kaitseseisundi vastavalt põhiseaduse §-le 128“, misjärel muutub kehtiv punkt 9 punktiks 10.

Kommentaar: Täidesaatev võim kuulub Vabariigi Valitsusele nii rahuajal kui ka kriisiolukorras. On mõistlik kaaluda valitsusele agressiooni puhuks eriseisundi väljakuulutamise pädevuse andmist. Seejuures säilib tugevdatud parlamentaarne kontroll valitsuse tegevuse üle. Kui valitsusele anda pädevus eriseisundi väljakuulutamiseks, peab parlament legitimeerima riigi kaitseseisundi väljakuulutamise otsuse esimesel võimalusel, kui parlament on võimeline kogunema.

Eeltoodust tulenevalt tuleb muuta §-e 109 ja 110 järgmiselt:

„§ 109. Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus edasilükkamatu riikliku vajaduse korral (või „erakordselt kiireloomulises olukorras, mis nõuavad viivitamatut seaduse vastuvõtmist“) anda seaduse jõuga dekreete, mis kannavad Riigikogu esimehe ja Vabariigi Presidendi kaasallkirja ning hakkavad kehtima dekreedis märgitud ajal.

Vabariigi Valitsus esitab dekreeedi kohe Riigikogule, kes võtab esimesel võimalusel vastu selle kinnitamise või tühistamise seaduse. Kui Riigikogu ei kinnita dekreeti, siis kaotab see kehtivuse.“.

„§ 110. Vabariigi Valitsuse dekreediga ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.“.

Kommentaar: Vabariigi Valitsusel peaks olema eriolukorras seaduse jõuga dekreetide (*contra legem määrused*) andmise õigus. Dekreetide andmise volitus peab tagama vajalike seaduste vastuvõtmise olukorras, kus seadusandjal ei ole riigis aset leidva kriisiolukorra tõttu võimalik kokku tulla ning tavapärase seadusandlus on takistatud. Valitsuse dekreeedi jõustumise eelduseks peab olema tugev eel- ja järelkontroll. Eelkontrolli tagab Riigikogu esimehe ja presidendi kaasallkirja kohustus. Riigikogu esimehe kaasallkiri kinnitab, et täidetud on dekreeediõiguse esimene eeldus – Riigikogu kogunemise võimetus. Presidendi kaasallkiri tagab, et Valitsus annab dekreete üksnes erakordselt kiireloomulises olukorras, mis tavaolukorras nõuaks viivitamatut seaduse vastuvõtmist. Vabariigi Presidendi kaasallkiri tähendab seda, et kiireloomuliselt on läbitud ka seaduste väljakuulutamisel toimuv põhiseaduslikkuse järelevalve kontroll. Andes kaasallkirja täidab riigipea sõltumatu institutsiooni rolli n-ö riiginotarina. Järelekontroll tagatakse hilisema parlamentaarse legitimatsiooniga. Valitsuse dekreedina antud õigusaktid vajavad esimesel võimalusel parlamendipoolset heakskiitu või tühistamist. *Olgu märgitud, et „dekreet“ on käesolevas tekstis kasutusel üksnes seepärast, et eristada seda õigusterminina muust Valitsuse määrusandlusest. Eesti keelse termini otsimisel julgeksin tagasi pöörduda veidi arhailisema eesti keele poole ja pakkuda välja „sundmääruse“. Tegemist on erandite erandiga, mida ollakse sunnitud tarvitama.*

II

Vastavalt eeltoodud ettepanekule:

Vabastada riigipea riigikaitse kõrgema juhi kohustustest

Tunnistada kehtetuks § 78 punktid 16, 17, 18.

(Vabariigi President kui kõrgem riigikaitse juht ning presidendi õigus teha Riigikogule ettepanek sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks ning kuulutada agressiooni korral välja sõjaseisukord).

Kommentaar: Vabariigi President on riigipea, kuid tal puudub pädevus riigikaitse korraldamise küsimustes, mis on oma olemuselt täitevvõimu ülesanne. Kriisiolukorras ei saa muuta võimude lahususele rajaneva parlamentaarse riigi põhifunktsioone, pädevusi, volitusi ülesandeid ümber jaotada. Kaaluda tuleks riigikorralduses presidendi rolli täpsustamist selliselt, et president oleks n-ö neutraalse võimu esindaja. Presidendil ei ole olemuslikult võimalik täita erivolitusi riigikaitse korraldamisel, kuivõrd presidendil puuduvad hoovad olukorra lahendamiseks.

Tunnistada kehtetuks § 127.

(Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President. Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesandeid sätestab seadus.)

Kommentaar: vt eelmine kommentaar.



III

Riigikaitse aluspõhimõtte lisamine ja rahvusvaheline koostöö

Täiendada § 124 esimese lõikega:

„Riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja kollektiivkaitse põhimõttel koostöös teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.“, misjärel muutuvad kehtivad esimene, teine ja kolmas lõige vastavalt lõigeteks kaks, kolm ja neli.

Alternatiivina võib kaaluda lisanduva lõike sõnastust: „*Riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja koostööl teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.*“, kus rõhuasetus kollektiivkaitse põhimõttele puudub.

Kommentaar: Riigikaitse alus on vaba rahva kaitsetahe, mida riik peab toetama, kasvatama ja edendama. Ükskõik millise riigiorgani vastupidine tegevus või tegevusetus (patsifismiideede levitamine, allaheitlikkuse propageerimine jms) ei ole kooskõlas põhiseadusliku riigikaitse aluspõhimõttega. Tulenevalt ajaloolisest tagapõhjast ja riigikaitse kogemusest ei saa Eesti endale lubada riigikaitse isolatsiooni, veelgi vähem illusoorset neutraliteedipoliitikat, sest tulenevalt geopoliitilisest asukohast ei ole Eesti üksi võimeline ennast sõjalise agressiooni korral kaitsma, mis omakorda nõuab kollektiivkaitse põhimõtte sätestamist põhiseaduse tasemel. Jäädes kindlaks demokraatia põhimõttele teeb Eesti kaitsealast koostööd üksnes demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Lisatud lõige on paljuski praeguseks väljakujunenud riigikaitse olukorra sätestamine põhiseaduse tasemel, mis vaatega tulevikku võiks aidata kaasa valitud kursil püsimisele.

Et luua põhiseaduslik alus Eesti relvajõudude kasutamisele väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ja välisriigi relvajõudude kohalolekule Eestis,

muudetakse § 126 ja sõnastatakse järgmiselt:

„**§ 126.** Riigikaitse korralduse, Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

Relvajõudude kasutamise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil kohaloleku põhimõtted sätestab välisleping või seadus.“.

Kommentaar: Lõike 1 muudatus on tingitud riigikaitse laia käsitluse rakendamisest. Seadusandja liitis seni eraldi seadustena kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse, sõjaaja riigikaitse seaduse ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse üheks riigikaitse seaduseks.

Lõike 2 muudatus on seotud PS § 128 muudatusega. Kui PS § 128 reguleerimisalasse jääb üksnes seisundi väljakuulutamise seonduv, siis tuleb põhiseaduses eraldi sätestada relvajõudude kasutamine väljaspool Eesti vabariigi territooriumi. Kaitseväge väljaspool riiki kasutamise õiguslike aluste konstitueerimine on vajalik, tegemist on olulise riigielu küsimusega, mille puudumine võib vähendada riigi enda kaitsevõimekust.

Eesti õigus ei reguleeri ega välista otsesõnu välisriigi relvajõudude viibimist Eestis Vabariigi territooriumil. Põhiseaduse tasandil on oluline sätestada ka, et välisriigi relvajõudude Eesti



Vabariigi territooriumil viibimise alus peab tulenema välislepingust või seadusest ehk seadusandja peab olema legitimeerinud, millistel juhtudel on õigustatud teiste riikide relvajõudude Eestis viibimine.

Tulenevalt eelnenud muudatusettepanekutest muudetakse § 128 ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 128. Riigikogu võib omaalgatuslikult või Vabariigi Valitsuse ettepanekul koosseisu hääldenamusega välja kuulutada riigi kaitseseisundi kogu riigis või selle osas.

Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral ja kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus välja kuulutada riigi kaitseseisundi, ootamata ära Riigikogu otsust. Vabariigi Valitsus esitab riigi kaitseseisundi väljakuulutamise dekreediga Riigikogule koheseks kinnitamiseks.

Riigi kaitseseisundi korralduse sätestab seadus.“

Kommentaari: Muudatusettepanek lähtub ühtse riigi kaitseseisundi mõiste kasutusele võtmisest, Vabariigi Valitsuse kriisijuhtimise pädevuse ümberkorraldamisest ja Vabariigi Presidendi rolli muudatustest. Kõik nimetatud muudatused on eespool esitatud ja kommenteeritud.

Jäeb vaid rõhutada, et Valitsusel peab olema initsiatiivi võtmise õigus, kuid vajalikud parlamentaarse kontrolli mehhanismid peavad garanteerima, et tehtavad otsused lähtuvad demokraatia, õigusriigi ja teiste põhiseaduslike väärtuste säilitamise eesmärgist.

Arvestades, et mobilisatsioon ja demobilisatsioon on tegevuste kogumid, mitte eraldi olukorra lahendamiseks väljakuulutatavad erikorrad ning nad ei too kaasa erisusi põhiõiguste ja vabaduste piiramisel, tuleks põhiseaduse tasandil loobuda mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise.

Tunnistada kehtetuks § 129.

(Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu hääldenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.)

Kommentaari: vt eelnevad kommentaarid.

§-des 130 ja 131 asendatakse sõnad „erakorralise või sõjaseisukorra“ sõnadega „riigi kaitseseisundi“.

§ 130. Riigi kaitseseisundi ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

§ 131. Riigi kaitseseisundi ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.

Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude volitused pikenevad, kui nad lõpeksid riigi kaitseseisundi ajal või kolme kuu jooksul, arvates riigi kaitseseisundi lõppemisest.



Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates riigi kaitseseisundi lõppemisest.

§ 104 punktis 16 asendatakse sõnad „erakorralise seisukorra seadus“ sõnadega „riigikaitse-seadus“.

§ 104 punkt 17 tunnistatakse kehtetuks.

Kommentaar: Terminoloogilised muudatused, mis tulenevad eelnevatest sisulistest muudatustest.

§ 121 punktis 4 asendatakse sõna „sõjalisi“ sõnaga „riigikaitselisi“.

Kommentaar: Muudatus on tingitud põhiseaduses sõja mõiste loobumisest. Rahvusvahelises õiguses leiab sõja mõiste harva kasutamist. Enam kasutatavad on relvakonflikt, relvastatud rünnak, jõu kasutamine.

§ 161 lõikes 2 asendatakse sõnad „erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra“ sõnadega „riigi kaitseseisundi“.

Kommentaar: tegemist on terminoloogilise muudatusega.

IV

„§ 54 lõikesse 2 lisatakse pärast sõnu „omaalgatuslikku vastupanu“ sõnad: „, mille alused ja korra sätestab seadus.““

„Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu, mille alused ja korra sätestab seadus.“

Kommentaar: PS § 54 lg-s 2 sisalduva omaalgatusliku vastupanu klausliga tuleb kõigepealt luua seaduse tasandil mõisteline selgus selles, millised on need muud vahendid, mille puudumisel on iga Eesti kodanik õigustatud kasutama omaalgatuslikku vastupanu põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise vastu. Seejärel mõtestada rahvusvahelise sõjaõiguse kontekstis omaalgatusliku vastupanu sisu ja vorm, et vältida põhiseadusliku korra kaitse sildi varjus terroristlike relvakonfliktide teket. Kolmandaks ei saa omaalgatusliku vastupanu õigustamist piiritleda üksnes riigikaitseõiguse või veel vähem relvastatud välisrünnaku kontekstiga. Põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine on eelkõige riigisisene loobumine põhiseaduse aluspõhimõtetest – eelkõige demokraatia ja õigusriikluse põhimõttest. Riigikaitseõiguse seisukohalt tuleb leida õiguslik tasakaal PS § 124 lg 1 – riigikaitsest osavõtu kohustuse – ja PS § 54 lg 2 – omaalgatusliku vastupanuõiguse vahel.

Ettepanekuid esitleti 30.10.2017 põhiseaduse asjatundjate kogus ning toimunud arutelu on fikseeritud põhiseaduse asjatundjate kogu protokollis nr 8. Kirjalikult esitasid oma täiendusettepanekud Madis Ernits ja Rait Maruste (vt manuseid).

Rait Maruste märkused (04.11.2017 e-kiri)

1. Kui võtta eelduseks, et PS X ptk käsitleb ainult riigikaitset (kokkukirjutatult) kitsas (sõjalises) mõttes, siis ühe mõiste – „riigi kaitseseisund“ – kasutuselevõtt ning loobumine „sõja“ ja „eriolukorra“ mõistest on põhjendatud.



Samas eeldab see, et postuleeritakse selgelt, milliseid riigiõiguslikke muudatusi valitsemises see kaasa toob ning milliseid põhiõigusi ja vabadusi võidakse piirata.

Mõistagi peab kaitseseisund olema ajaliselt ja/või tingimuslikult piiritletud. Üldjuhul peaks selle lõpetamine olema selle organi pädevuses, kes kaitseseisundi välja kuulutas. Et kaitseseisund tähendab ka mitmete oluliste inim- ja kodanikuõiguste piiramist, siis peaks selle lõpetamise või mittelõpetamise otsus alluma põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele.

2. Olen selgelt paragrahvi 87 p 8 tervikuna kehtetuks tunnistamise vastu. Nõus, et "eriolukorra" mõiste kaob. Kuid ei kao hädaolukorrad, mida võivad esile kutsuda loodusõnnetused, epideemiad jmt.

Need nähtused on kokku võetavad „hädaolukorra“ mõistega (*state of emergency*). Vt ka EIÕKonv art 15. Seega: „eriolukorra“ mõiste asendada „hädaolukorra“ mõistega. Ka see olukord võib kaasa tuua rea põhiõiguste ja vabaduste, nagu näiteks omandiõiguse, ühinemis- ja väljendusvabaduse, eraelu puutumatus jmt piiramist. NB! Põhiõiguste piiramine/riive peaks õigusriigis olema reguleeritud põhiseaduse enda, mitte seadusega.

3. Loobuda tuleb „agressiooni“ mõistest. See on lõputute vaidluste ja ebamäärasuse aines, meil ei ole vaja end sellega siduda. Selle asemel soovitan: „Põhiseaduslikku korda ja rahvuslikku julgeolekut ähvardava ohu korral“...

4. Soovitan veel kord läbi/üle mõelda pakutud nn „dekreedioiguse“. See on ajalooliselt delikaatne „uuskasutus“.

Pakun: Vahetu ja reaalse ohu ning kohese reageerimise vajadusel võivad kaitseseisundi välja kuulutada peaminister, kaitseminister ning Riigikogu esimees või nende seadusjärgsed asendajad kollegiaalselt.

Demokraatia on parim, kuid aeglane. Nüüdisaegne elu vajab teinekord kohest reageerimist.

5. Põhiseaduses tuleb legitimeerida kollektiivkaitse, kaitsetahte ja välismissioonide teostamine.

Madis Ernitsa märkused (12.11.2017 e-kiri)

Nagu 30.10.2017. a koosolekul juba öeldud, on tegemist väga hästi läbi mõeldud ja tasakaalus ettepanekuga.

Iseäranis toetan püüdlusi jätta põhiseaduse tekstist välja termin „sõda“ mistahes käändes või sõnühendis. Eesti Vabariik on rahumeelne riik ega tohiks seda terminit põhiseaduses kasutada.

Hoolimata termini „kaitseseisukord“ võimalikust ajaloolisest taagast soovitan siiski kaaluda termini „kaitseseisund“ asendamist terminiga „kaitseseisukord“. On ju ka nt termin „nõukogu“ seoses Euroopa Liiduga ümber mõtestatud ja uuesti sisustatud, taastades sellele algselt kuulunud positiivse sisu, mis sovjeti ajal tugevasti kahjustada sai.

Järgnevad konkreetsed ettepanekud.

Teen ettepaneku § 109 sõnastuse kohta:

„**§ 109.** Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus edasilükkamatu riikliku vajaduse korral anda seaduse jõuga dekreete, mis kannavad Vabariigi Presidendi kaasallkirja ja hakkavad kehtima dekreedis märgitud ajal.



Vabariigi Valitsus esitab dekreeedi kohe Riigikogule, kes võtab esimesel võimalusel vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.“

Nagu 30.10.2017. a koosolekul märgitud, ei sobi Riigikogu esimehe kaasallkiri ja lg 2 hästi kokku, kuna tekitavad Riigikogu esimehe huvide konflikti.

Samas ei saa pidada kõige paremaks mõtteks koosolekul kõlanud ideed, et dekreet tuleks kuulutada välja Vabariigi Presidendi poolt. See ei lähe kokku klausliga, et dekreet hakkab kehtima dekreedis märgitud ajal, kuna Vabariigi President võib selle kehtima hakkamist oma viivitusega edasi lükata. Dekreet on aga mõeldud olukordadeks, kus see peab kehtima hakkama kohe või hiljemalt järgmisel päeval. Leian, et dekreetide puhul peakski Vabariigi Presidendi kaasallkiri täitma väljakuulutamise funktsiooni ja kujutama endast lisatagatist, et valitsus ei ületa oma põhiseaduslikke pädevusi.

Jätaksin välja teise lõike teise lause, kuna see võib tekitada segadust. Arusaamatuks jääb selle seos esimese lausega.

Teen ettepaneku § 124 sõnastuse kohta:

„Riigikaitse tugineb rahva kaitsetahtel ning koostööl teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, järgides kollektiivkaitse põhimõtet.“

Pakun seda kompromissõnastusena. Sellisel juhul oleks esiplaanil rahva kaitsetahe ja koostöö teiste demokraatlike riikidega, kuid kollektiivkaitse põhimõte saaks samuti kirja.

Teen ettepaneku § 104 p 16 sõnastuse kohta:

Asendada sõnad „erakorralise seisukorra seadus“ sõnadega „riigikaitse valdkonda puudutavad seadused“.

Koosolekul tekkis küsimus seoses uue § 128 lg-ga 3. Sellest lähtuvalt teen ettepaneku sõnastada § 104 p 16 laiemalt, et võimalikke kitsaskohti ennetada.

Teen ettepaneku § 128 sõnastuse kohta:

„**§ 128.** Riigikogu võib Eesti Vabariigi vastu suunatud ründe või selle ohu korral omaalgatuslikult või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma otsusega, mille vastuvõtmiseks on nõutav koosseisu häälteenamus, välja kuulutada kaitseseisukorra kogu riigis või selle osas.

Samadel tingimustel, juhul kui Riigikogu ei saa kokku tulla või ei saa nõutavat kvoorumit kokku ja rünne juba toimub või esineb selle vahetu oht, võib Vabariigi Valitsus dekreediga välja kuulutada kaitseseisukorra kogu riigis või selle osas, ootamata ära Riigikogu otsust.

Riigikogu võib omaalgatuslikult või Vabariigi Valitsuse või Vabariigi Presidendi ettepanekul igal ajal kaitseseisukorra oma otsusega lõppenuks kuulutada. Kaitseseisukord tuleb viivitamata lõppenuks kuulutada, kui selle tingimusi enam ei esine.

Kaitseseisukorra korralduse sätestab seadus.“

Kuigi pooldasin nõupidamisel § 128 lg-s 1 kaitseseisukorra väljakuulutamise tingimuste sätestamata jätmist, siis lugenud vahepeal pisut kirjandust, pean ennast korrigeerima ja pidama siiski soovitatavaks tingimuste sätestamist. Peamine põhjus on, et see otsus peab õigusriigis olema konstitutsioonikohtu poolt kontrollitav. Ilma tingimusi sätestamata on kontrollitavus raskendatud.



Kuna agressiooni mõiste on sisustatud rahvusvahelises kriminaalõiguses, siis ilmselt ei oleks see sobiv tänapäeval esile kerkinud hübriidohtude valguses. Nii pakutud terminil „rünne“ kui ka terminil „agressioon“ on ühine vaste „kallaletung“. Kuna „rünne“ tundub keeleliselt põhiseaduse kontekstis sobivam, siis panengi ette kasutada seda.

Lisada tuleks tingimata ründe oht, sest sellisel juhul rünnet küll veel ei ole, kuid esineb olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset rünne. Samuti tuleks lisada, et Riigikogu kuulutab kaitseseisukorra välja otsusega, et mitte jätta kriitilisteks hetkedeks kriitilist tühimikku tegevusvormi osas.

Teine lõige tuleks siduda esimesega ning täpsustada, et see kehtib ka siis, kui Riigikogu ei saa nõutavat kvoorumit kokku ning rünne kas juba toimub või esineb selle vahetu oht. Loobuksin senisest teise lõike teisest lausest, kuna kohustus esitada dekreet kohe Riigikogule kinnitamiseks tuleneb juba § 109 lg-st 2. Mittetäielik kordamine tekitab hilisemas praktikas tarbetut segadust.

Lisatud on uus kolmas lõige, mis on hädavajalik, et ei oleks võimalik kaitseseisukorra abil riigivõimu usurpeerida. Sõnastuse eeskujuks on GG art 115l lg 2.

Senine kolmas lõige nihkuks seega neljandaks.



VIII. KOHTUD

Priit Pikamäe

Põhiseaduse asjatundjate kogu arutelude raskuspunktiks kohtukorralduse ja -menetluse valdkonnas (põhiseaduse 13. peatükk) kujunes PS § 149 muutmise vajadus.

Kehtiv PS § 149 näeb oma põhisisuna ette kohtusüsteemi hierarhilise ülesehituse kirjelduse, määrates jäigalt kindlaks, et maa-, linna- ja halduskohtud on esimese astme kohtud, ringkonnakohtud teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtute lahendeid, ning Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, mis vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Sellise detailse regulatsiooni sätestamise peamiseks põhjusteks võib pidada Põhiseaduse Assamblee soovi tagada loodava kohtusüsteemi distantseerumine nõukogulikust kohtupidamisest ja seada kohtukorraldusele ning -menetlusele kindlad piirid veel vähearenenud õigusriiklike traditsioonide tingimustes.

Need argumendid PS § 149 kehtiva sõnastuse vajalikkust käesoleval ajal enam veenvalt ei põhjenda. Riigikogule vabamate käte andmine kohtukorralduse valdkonnas võimaldaks ühiskonna vajadustele paindlikumalt reageerida ja arvestada ka nende väärtustega, mille olulisust põhiseadusandja ei pruukinud aastakümnete eest piisavalt selgelt näha. Nii näiteks võib kohtumenetluse ökonomiast või muudest põhiseaduslikest väärtustest tulenevalt olla põhjendatud teatud kohtuasjades menetluse alustamine ringkonnakohtust, kehtiv põhiseadus ei võimalda seda lahendust aga isegi kaaluda. Kuna seadusandja peab kohtusüsteemi ja -menetluste korraldamisel arvestama nii isikute põhiõiguste ja -vabadustega kui ka muude põhiseadusest tulenevate õigusriiklike nõuetega, on alusetu hirm, et ilma jäikade reegliteta põhiseaduses avaneks seadusandjale võimalus kohtusüsteemi meelevaldselt ümber korraldada. Kohtusüsteemi osad on nimetatud ka PS § 148 lõikes 1 ning selle sätte säilimine tagaks kohtusüsteemi kujundamisel seadusandja tegevusele samuti piisava põhiseadusliku raami säilimise.

Tarbetu on ka põhiseadusega kohtuasja lahendamiseks apellatsiooni- või kassatsioonikorra ette kirjutamine ning selle seostamine kindla kohtuastmega. Nii apellatsiooni kui kassatsiooni mõiste sisustamine jääb paratamatult seadusandja ülesandeks ning põhiseaduses kasutatud menetlusterminid võivad tekitada asjatut segadust. Nii näiteks ei ole Eesti kohtumenetluse seadustike kohaselt Riigikohtus toimuv menetlus oma olemuselt kassatsioonimenetlus sellele traditsiooniliselt teistes Euroopa riikides omistatavas tähenduses, vaid revisjonimenetlus.

Ka teiste demokraatlike riikide kogemus näitab, et kohtusüsteemi täpse ülesehituse ja toimimise põhimõtete kirjeldamine konstitutsioonis on pigem erand kui reegel. Samuti on rahvusvahelises võrdluses erandlik selline kohtusüsteem, milles kõik kohtuasjad peavad algama esimese (madalaima) astme kohtust ning saavad reeglina edasikaebe korras läbida kaks kohtuastet.

Kirjeldatud kitsaskohtadest ei ole võimalik üle saada üksnes PS § 149 tõlgendamise teel. Lubamatu ja õigusselgusetust tekitav oleks anda normidele tema sõnastusest ja põhiseadusandja ajaloolisest tahtest selgelt irduv sisu.

Eelnevast tulenevalt on põhiseaduse asjatundjate kogu arvates põhjendatud kehtiva PS § 149 teksti muutmine, jättes sellest välja lõiked 1 ja 2 ning lõike 3 lausest 1 sõnad „kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras“.



Põhjendatud on säilitada praegu § 149 lõike 3 lauses 1 sisalduv viide Riigikohtule kui riigi kõrgeimale kohtule, mida toetab muu hulgas ka Riigikohtule muude põhiseaduse sätetega pandud ülesannete kaalukus. Samuti on vajalik Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevust omistava normi säilimine. Muus osas jääks kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestamine Riigikogu pädevusse, nagu on ette nähtud ka kehtiva PS § 149 lõikes 4.

Keelelise lihtsuse tagamiseks on välja pakutavas sõnastuses Riigikohtu pädevus riigi kõrgeima kohtuna ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna erinevalt varasemast PS § 149 lõikest 3 võetud kokku ühte lausesse. Seni PS §-s 149 kasutatud põhiseadusliku järelevalve mõiste on asendatud põhiseaduslikkuse järelevalve mõistega.

Vastavalt eeltoodud ettepanekutele:

Muuta § 149 ja sõnastada see järgmiselt:

„§ 149. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.“

Muid muudatusi põhiseaduse 13. peatüki tekstis põhiseaduse asjatundjate kogu ette ei pane.

IX. EUROOPA LIIT JA SUVERÄÄNSUS

Madis Ernits

I. Sissejuhatus

1. Üldist

Käesolev kirjatükk on esitatud lõppraportina põhiseaduse asjatundjate kogule. Tegemist ei ole valmis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga, vaid õigusteadusliku analüüsiga, mille eesmärk on pakkuda demokraatlikult legitimeeritud seadusandjale välja võimalikud lahendusvariandid probleemidele, millele on juhtinud tähelepanu Riigikohus⁶⁹ ja põhiseaduse asjatundjate kogu. Raportis esitatud ettepanekud võiksid olla üheks võimaluseks, kuidas kõrvaldada põhiseaduse kitsaskohad osa riigi otsustusõiguse rahvusvahelistele organisatsioonidele, eelkõige Euroopa Liidule, ühiseks teostamiseks ülekandmisel.

Ettepanekute koostamisel on lähtutud nii senisest avalikust diskussioonist kui ka põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete ettepanekutest. Millised on need peamised praktilised probleemid, mida järgnevate ettepanekutega lahendada püütakse?

- * „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“⁷⁰
- * Kolmandas aktis ei sisaldu see, kuidas võimu Euroopa Liidus olles tegelikult teostatakse (Maruste).
- * Võimu teostamise mehhanismide muutumist ei saa ületada ühe üldnormi kehtestamisega (Maruste).
- * Konkreetsete muudatuste tegemata jätmine põhiseaduses ja kolmanda akti lisamine on hägustanud põhiseaduse sätteid ja mõtet (Jõks).
- * Kolmanda akti n-ö sulgude ette toomine asetab Euroopa Liidu õiguse sisuliselt põhiseadusest kõrgemale (Jõks).

⁶⁹ Eelkõige RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223: „Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.“

⁷⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.



- * Kolmanda akti lihtsusega jäeti põhiseadus tegeliku eluga vastuollu (Jõks).
- * Euroopa Liiduga liitumine ei andnud põhiseadusele teisenenud sisu (Jõks).
- * Põhiseaduse killustamine mitmesse õigusakti kahjustab põhiseaduse arusaadavust (Mälksoo).
- * Vastuseta on tegelik põhiküsimus, mida Euroopa Liidu liikmesus Eesti konstitutsioonilises korras täpselt muutis (Mälksoo).
- * Üldsõnaline kolmas akt koosmõjus Riigikohtu antud tõlgendusega, mille kohaselt võib Riigikohus Euroopa Liidu õigusele tuginedes põhiseaduse sätteid „magama panna“, ning põhiseaduse muutunud oludele kohandamata jätmise tähendavad leppimist põhiseaduse erosiooni ja põhiseaduse funktsiooni nõrgenemisega (Lõhmus).
- * Puudub volitusnorm, mis võimaldaks osa riigi otsustusõigusest üle kanda teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele peale Euroopa Liidu.
- * Puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus.
- * Puudub sõnaselge Eesti riigiasutustele suunatud põhiseaduslik tegevusprogramm Euroopa Liidu arendamiseks.⁷¹

Oluline on siiski silmas pidada, et põhiseaduse muutmise vajadust peab lõppastmes hindama demokraatlikult legitimeeritud seadusandja.

2. Mida muuta?

Optimaalseks ei saa pidada kolmanda akti säilitamist olemasoleval kujul koos samaaegse põhiseaduse teksti täiendamisega Euroopa Liitu puudutava regulatsiooniga, kuna see külvaks õiguskorda kolmanda akti tagajärjel tekkinud segadust juurde.⁷² Seega on kaks eelistatavamat põhimõtet alternatiivi, kuidas põhiseaduse suveräänsusklauslit täiendada: kas täiendada kolmandat akti, püüdes koondada kogu Euroopa Liitu ja riigi otsustusõiguse üleandmist puudutav regulatsioon sinna, või täiendada põhiseaduse teksti, millega muutuks kolmas akt üleliigseks ning kuuluks ühtlasi tühistamisele.

Kõigepealt võib kaaluda kolmanda akti täiendamist preambuli ja detailsema regulatsiooniga, iseäranis universaalse volitusega riigi otsustusõiguse ülekandmiseks, kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega, Euroopa Liidu eesmärkidega ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise uue volitusega. Selle lahenduse plussiks võib pidada 2004. aastast pärineva põhiseaduse struktuuri säilitamist. Miinusteks oleks aga Eesti õiguskultuurile võõra olukorra ja seniste põhiseaduse tõlgendamise olemuslike probleemide säilimine, kolmanda akti reguleerimisala laienemine seoses uue universaalse riigi otsustusõiguse ülekandmise volituse lisamisega, üha suurema hulga detailküsimuste koondamine kolmandasse akti, mis muudaks üha enam detailküsimusi vaid rahvahääletusel muudetavaks, ning lõpuks kindluse puudumine, et seadus tehniliselt on üldse võimalik koondada kogu Euroopa Liitu puudutav regulatsioon kolmandasse akti.

Alternatiivlahendusena tuleb niisiis kõne alla kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine. Kolmas akt oli küll Euroopa Liiduga liitumise aluseks, kuid kolmas akt ei ole

⁷¹ Vt üksikasjalikumalt M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – Juridica 2017, lk 3 jj, 7 jj.

⁷² Vt üksikasjalikumalt M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – Juridica 2017, lk 17 jj, 24 jj.



ilmtingimata Eesti Euroopa Liidu liikmeks oleku aluseks. Kolmanda akti kehtetuks tunnistamine ja asendamine uue riigi otsustusõiguse ülekandmise volitusega ei muudaks Eesti Euroopa Liidu liikmesust kehtetuks. Mõistagi võivad seejuures tulevaste integratsioonietappide legitimeerimiseks vajalikud põhiseaduslikud pädevused muutuda. Samas aga oleksid kolmanda akti tühistamise ja põhiseaduse teksti täiendamise plussideks seniste struktuurist tingitud tõlgendamisprobleemide kadumine ning õigusselguse kasv. Lisaks annaks Euroopa Liitu ja riigi otsustusõiguse osalist ülekandmist puudutavate klauslite senisesse süsteemi sobitamine lisandväärtuse põhiseaduse süsteemile. Miinuseks võib pidada sellise plaani keerukat poliitilist realiseeritavust.

Kuna on tõenäoline, et kogu Euroopa Liitu puudutavat regulatsiooni ei õnnestu inkorporeerida kolmandasse akti ning paratamatult jääb siiski midagi ka põhiseadusse, siis tekiks suure tõenäosusega ikkagi ebasoovitatav killustunud regulatsioon, mis puudutab Euroopa Liitu. Õigussüsteemiliselt ja -kultuuriliselt on niisiis eelistatavam kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine.

3. Kuidas põhiseadust täiendada?

Käesoleva raporti eesmärgiks on pakkuda välja võimalikult jätkusuutliku regulatsiooni visand. Arvestades teiste Euroopa Liidu liikmesriikide eeskujusid, võib üksikasjalikumad Euroopa Liitu puudutavad sätted jaotada kontsentreeritud ja hajusregulatsioonideks. Esimesel juhul on Euroopa Liitu puudutav kätkevad ühte peatükki,⁷³ teisel on Euroopa Liitu puudutav hajutatud üle terve põhiseaduse.⁷⁴ Millist teed Eestis minna, on otsustamise koht. Eraldi peatüki kasuks näib kõnelevat regulatsiooni kompaktsus. Samas läbib Euroopa Liidu õigus pea kõiki eluvaldkondi, puudutades süsteemiliselt põhiseaduse paljusid eri osi. Lisaks tuleb arvestada sellega, et PSTS-is sisalduva delegeerimisklausli üheks peamiseks probleemiks on selle kitsas orienteeritus üksnes Euroopa Liidule, arvestamata vajadust üle kanda osa riigi otsustusõigusest ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele, nagu Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Arvestades PS §-s 1 sisalduva suveräänsusklausli tugevust, on ilmselgelt olemas vajadus universaalse riigi otsustusõigust ühiseks teostamiseks üle kanda võimaldava volituse järele. Universaalse otsustusõiguse ülekandmise volituse lisamine ei pruugi aga süsteemiliselt sobitada Euroopa Liitu puudutava peatükiga.

Käesoleva teemapüstitusega seonduvate muutmiskavade üldiseks miinuseks võib pidada rahvahääletuse läbiviimise möödapääsmatust. Euroopa Liitu puudutavas osas ja/või osa riigi otsustusõiguse ülekandmise volituse valdkonnas on PS § 162 ja PSTS § 3 tõttu keeruline ette kujutada põhiseaduse muudatust, mis ei eeldaks rahvahääletuse korraldamist.

Eelnevat arvestades on järgnevalt kõigepealt pakutud välja võimalikud sõnastused, mis võimaldaksid eelduslikult lahendada kõige olulisemad otsustusõiguse ülekandmise ja Euroopa Liiduga seonduvad põhiseaduslikud probleemid. Seejärel on püütud koondada need sõnastused

⁷³ Nt Prantsuse põhiseaduse XV ptk (arvutivõrgus: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>) või Austria põhiseaduse I ptk osa B (arvutivõrgus:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>).

⁷⁴ Nt Portugali põhiseaduse art-d 7, 8, 15, 33, 112, 115, 119, 161, 163, 164, 197, 227, 295 (loetelu ei pruugi olla täielik; arvutivõrgus: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>).

esvalt ühtsesse peatükki, järgides kontsentreeritud regulatsiooni loogikat. Peale seda on püütud välja pakkuda regulatsioonide süstemaatiliselt kõige sobivamad asukohad, järgides hajasregulatsiooni loogikat. Kokkuvõtvalt on esitatud autoripoolne soovitus seadusandjale.

II. Peamised probleemid ja võimalikud lahendusvariandid

1. Riigi otsustusõiguse ülekandmine, riigikaitse otstarbeline liit, kaitseklausel, kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Tänapäeval ei piira riigi otsustusõigust üksnes Euroopa Liit, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Kuna PSTS § 1 ei võimalda riigi otsustusõiguse osalist ülekandmist ühelegi muule rahvusvahelisele organisatsioonile peale Euroopa Liidu, kuid ülekandmise vajadus on ilmselgelt olemas ka muudel juhtudel, tundub mõistlik asendada PSTS-i kitsas, Euroopa Liidu spetsiifiline delegeerimisklausel universaalse otsustusõiguse ülekandmise volitusega, mis võimaldaks riigi otsustusõigust üle kanda ka teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele.

Probleemi lahendamiseks pakun välja järgmise sõnastuse:⁷⁵

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi otsustusõigusest ühiseks teostamiseks rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.“

Järgneb põhjendus.

a) Osa riigi otsustusõiguse ülekandmine ühiseks teostamiseks

Kuna Eesti Vabariiki tuleb pidada püsivamaks kui mistahes rahvusvahelist organisatsiooni, on siinkohal eelistatava lahendusena välja pakutud üldklausel, nimetamata ühtegi konkreetset rahvusvahelist organisatsiooni. Millised on need praktilised juhtumid, mida see hõlmaks? Näiteks tões Riigikohus, et ESM ei mahtunud PSTS §-s 2 sätestatud suveräänsuse delegeerimisvolituse alla.⁷⁶ ESM-i otsuse lõpus ütles Riigikohus üsnagi selgelt välja, et järgmine Euroopa Liidu integratsioonietapp eeldab põhiseaduse eelnevat muutmist.⁷⁷ Euroopa Liidu integratsioon ei ole aga tihtilugu leidnud aset Euroopa Liidu institutsionaalses raamistikus, vaid sellest väljaspool. Nii oli see nt Schengeni kokkuleppega, mida alates Amsterdami lepingust on püütud integreerida Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku, nii on see ka ESM-iga, mille integreerimise üle Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku Euroopa Kohtu Ledra otsusest⁷⁸ saati üha häälekamalt diskuteeritakse. Sellest saab järeldada, et järjekordse ettenägematu kriisi lähenemiseks tulevikus loodav ESM-i sarnane kehand ei pruugi enam saada põhiseaduse muutmata jätmise korral Riigikohtu heakskiitu. Kui üritada probleemi lahendada kitsama otsustusõiguse üleandmise klausliga, mis võimaldaks otsustusõigust üle kanda üksnes Euroopa Liidule (ja NATO-le), siis võib tekkida olukord, kus järgmine väljaspool Euroopa Liidu institutsionaalset raamistikku asuv riigi otsustusõigust oluliselt piirav leping ei ole põhiseaduse volitusnormiga

⁷⁵ Väljapakutud kaitseklausliga universaalvolituse eeskujudeks on Sloveenia, Kreeka ja osaliselt ka Läti põhiseadus, kusjuures põhieeskuju on olnud Sloveenia põhiseaduse art 3a lg 1.

⁷⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

⁷⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

⁷⁸ EKo 20.09.2016, C-8/15 P – C-10/15 P.

kaetud ning osutub seetõttu põhiseadusevastaseks. Osa riigi otsustusõiguse „ülekanndmist“ tuleb seejuures mõista nii, et riik ei loobu millestki jäädavalt, vaid vastavate asjaolude ilmnemisel on võimalik üle kantud otsustusõigus uuesti tagasi võtta.

Ettepaneku sõnastusest on jäänud välja võimalus riigi otsustusõiguse ülekanndmiseks mõnele teisele riigile. Teistele riikidele delegeeritavad üksikud võimuvolitused (nt Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkulepe) on kaetud üldiste rahvusvaheliste lepingute klauslitega põhiseaduses (PS §-d 121, 123). Väljapakutud riigi otsustusõiguse ülekanndmise volituse sõnastuse eesmärgiks ei ole formuleerida riigikaitse valdkonna jaoks erinormi välislepingute üldnormi suhtes. Riikidevahelise kaitsekoostöö kokkuleppe erinevuseks võrreldes iseäranis Euroopa Liidu aluslepingutega on see, et esiti nimetatud alusel loobub Eesti Vabariik Eesti territooriumil küll üksikute võimuvolituste teostamisest, kuid seda teise riigi kodanike suhtes. Sisuliselt on see võrreldav välisriikide saatkondadega, mille aladel on Eesti Vabariigi otsustusõigus samuti kõige laiemas tähenduses piiratud. Euroopa Liit kujutab endast seevastu majanduslik-ühikondlikku integratsiooniprotsessi, milles riigisisene seadusandja asendatakse olulises osas supranatsionaalsega.

Terminite „osa riigi otsustusõigusest“ tuleb mõista selliselt, et tegemist peab olema kas olulise seadusandja või kohtuvõimu pädevusega või olulise täitevvõimu valdkonda kuuluva riigi jõu- ja monopoli piiranguga. Riigi otsustusõiguse ülekanndmise volitus rakendub siis, kui rahvusvaheline organisatsioon võib näiteks oma õigusaktide või toimingutega kehtestada vahetult Eesti kodanikele kohustusi. Sellisteks lepinguteks, millele ette pandud klausel kohanduks, oleksid eelkõige Euroopa Liidu aluslepingute olulised muudatused, aga samuti lepingud, mis on muidu olulised. Olulised on eelkõige kõik sellised riigi otsustusõiguse üleandmised, mille tagajärjel võib mõni rahvusvaheline organisatsioon hakata Eesti Vabariigi kodanike suhtes teostama riigivõimuga sarnanevat võimu või selle teostamist oluliselt laiendada. Näiteks võib muidu oluliseks olla mõni tulevane Euroopa inimõiguste konventsiooni lisaprotokoll, ÜRO konventsioon, WTO integratsioonietapp või ESM-i taolise institutsiooni asutamisleping. Heaks näiteks on ka ESM-i asutamisleping, mille ratifitseerimisega andis Eesti Vabariik sisuliselt ulatusliku käenduse ning mis seetõttu võib tulevikus oluliselt piirata parlamendi finantssuveräänsust, mõjutades seeläbi kaudselt ka tulevast demokraatlikku otsustamisvabadust. Teoreetiliselt võib vaielda näiteks selle üle, kas käesolev säte oleks hõlmanud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi⁷⁹ heakskiitmise. Kuna ka kohtuvõimu teostamist tuleb pidada riigi otsustusõiguse teostamiseks, siis kõnelevad kaalukad argumendid jaatava vastuse kasuks.

„Osa“ otsustusõiguse all on seejuures silmas peetud seda, et kehtiva põhiseaduse järgi ei tohi üle kanda lõppotsustusõigust ehk pädevuse andmise pädevust. Iseenesest ei keelaks see norm nn salaamitaktikat, kus viilu kaupa kantakse riigi otsustamisõigust üle, kuid selge piiri tõmbamine, mida kehtiva põhiseaduse järgi enam näiteks Euroopa Liidule üle kanda ei tohi, on abstraktsel tasemel väga keeruline.⁸⁰ Võib asuda seisukohale, et põhiseadusliku integratsioonivolituse piir on

⁷⁹ RT II 2002, 2, 5; RT II, 12.02.2013, 1. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi art 12 lg 1 kõlab: „Statuudi osaliseks saanud riik tunnustab kohtu jurisdiktsiooni artiklis 5 nimetatud kuritegude suhtes.“

⁸⁰ Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohus püüdis oma kuulsas Lissaboni otsuses sõnastada suveräänsuse tuumikvaldkondi järgnevalt (BVerfG 30.06.2009, 2 BvE 2/08, p 249, 252): „Demokraatliku kujundamise olulisteks valdkondadeks on muuhulgas kodakondsus, tsiviil- ja sõjalise jõu monopol, sissetulekud ja väljaminekud, sealhulgas laenu võtmine, ning põhiõiguste teostamiseks



ületatud siis, kui järjekordse delegeerimisakti tagajärjel tekib olukord, kus Euroopa Liidule on üle kantud sedavõrd palju riigi otsustusõigusi või sedavõrd oluline osa riigi otsustusõigusest, et riiklus on muutunud vaid tühjaks kestaks.⁸¹

„Ühiseks teostamiseks“⁸² tähendab seda, et Eesti Vabariigi demokraatlikult legitimeeritud riigi-organitele peab olema tagatud piisav osalemis- ja mõjutamisvõimalus rahvusvahelise organisatsiooni otsustusprotsessis. Riigikohus leidis ESM-i otsuses, et teatud juhtudel võib olla lubatav ka selline riigi otsustusõiguse osaline ülekandmine rahvusvahelisele organisatsioonile, kus Eesti Vabariigi esindaja konkreetset otsustusprotsessi tulemust mõjutada ei saa.⁸³ Siiski peab üldjuhul olema tagatud mitte ainult rahvusvahelise organisatsiooni otsustusprotsessis osalemise võimalus, vaid ka võimalus protsessi tulemust üldistel alustel mõjutada.

b) Riigikaitse otstarbeline liit

Riigikaitse otstarbeline liit peab eelkõige silmas NATO-t, välistamata samas tulevikus muid riigikaitse otstarbelisi liite, mis võivad olla Eesti Vabariigi territoriaalse terviklikkuse, iseseisvuse ja sõltumatuse või põhiseaduse aluspõhimõtete püsiva kehtimise tagamiseks vajalikud. Võrreldes võimalusega kanda osa riigi otsustusõigusest üle rahvusvahelisele organisatsioonile, on tegemist erinormiga.

c) Kaitseklausel

Euroopa Liidu lepingu art 2 sätestab: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“ Ettepanud sõnastus („rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu“) võtab eeskujuna Euroopa Liidu lepingu artiklist 2, kuid järgides põhiseaduse üldist lakoonilist stiili ning arvestades seda, et Eesti Vabariik kuulub ka vähem ambitsioonikate ühisosadega rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ning et just inimõigused,

otsustava tähtsusega riivekoosseisud, iseäranis põhiõiguste intensiivsete riivete puhul nagu vabaduse piiramine karistusõiguse valdkonnas või vabaduse võtmisega seotud meetmed. [...] Eriti olulised põhiseadusriigi demokraatliku enesekujundamise võimekuse jaoks on alati olnud otsused, mis puudutavad materiaalsel ja formaalsel karistusõigust (1) ning jõumonoopoli käsutust politsei poolt sisse- ja väljapoole (2), avaliku võimu fiskaalsed põhiotsused sissetulekute ja – iseäranis sotsiaalpoliitiliselt motiveeritud – väljaminekute üle (3), elutingimuste sotsiaalriiklik kujundamine (4), nagu ka kultuuriliselt erilist tähendust omavad otsused näiteks perekonnaõiguse, kooli- ja haridussüsteemi või usuühenduste kohtlemise kohta (5).“ (arvutivõrgus: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html).

⁸¹ D. Murswiek. Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz. 2008, lk 41 (arvutivõrgus: <https://freidok.uni-freiburg.de/data/6472>).

⁸² Selle täienduse panid esimestena ette eksperdid G. Carcassonne (Kommentaariid Euroopa Liiduga ühinemisega seotud uue paragrahvi kohta Eesti põhiseaduses. 1998, lk 8, 10; arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_guy_carcassonne_kommentaariid_euroopa_liiduga_uhinemisega_seotud_uue_paragrahvi_kohta_eeesti_pohiseaduses.pdf) ja H. Beemelmans (Ekspertiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta. 1998, lk 5; arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/dr_hubert_beemelmans_ekspertiis_euroopa_liitu_kuulumise_ja_eeesti_pohiseaduse_kohta.pdf).

⁸³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 91, 97, 150, 158-169, 202, 209.

demokraatia ja õigusriik on väärtused, mis eristavad vaba maailma ülejäänud režiimidest, on siinkohal toodud välja ainult kõige olulisem, tuginedes seejuures Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetele.

Ettepanud sõnastuses sisalduvad tingimused kujutavad endast kaitseklauslit, mille alusel tuleks tulevikus mõõta osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise põhiseaduspärasust. Täna õiguskorras on selle menetluse ainsaks algatajaks õiguskantsler (PSJKS § 6 lg 1 p 4), menetluse võimalik järelm välislepingu sätte põhiseadusvastasus ja selle riigisisene mittekohalduvus (PSJKS § 15 lg 1 p 3 ja lg 3). Unustada ei tohiks põhiseaduse loomisel väljendatud igavikuklausli põhjendusi.⁸⁴ Osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei tohiks hõlmata rahvusvahelisi organisatsioone, mille tegevus ei pruugi olla kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega (nagu nt SRÜ vms). Et see küsimus vähemalt riigisiselt selge oleks, on soovitatav siduda delegerimisvolitus rahvusvahelisele organisatsioonile esitatavate miinimumnõuetega, mis oleksid liitumise legitiimsuse kriteeriumiks. Need miinimumnõuded peaksid arvestama eelkõige Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetega, mis kujutavad endast meie riikluse õiguslikku tuuma. Ettepanud klausli eesmärgiks on niisiis sätestada õiguslik tõke, välistamaks igasugune legaalne võimalus inkorporeerida Eesti Vabariik mõne režiimi poolt või sundida teda astuma mõnda rahvusvahelisse organisatsiooni, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki.

Riigikaitse otstarbelise liidu puhul on valitud teadlikult laiemat tõlgendust võimaldav sõnastus, ohverdamata samas põhiväärtusi.

d) Kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Põhimõtteliselt on olemas kolm võimalust, kuidas demokraatlikult menetleda osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmist rahvusvahelisele tasandile. Esimene ja vaieldamatult kõige demokraatlikum menetlus oleks korraldada iga otsustusõiguse ülekandmise puhul rahvahääletus. Teine võimalus oleks järgida tavalist seadusandlusmenetlust, s.t otsustada otsustusõiguse ülekandmine lihthäälteenamusega. Kolmas võimalus ehk kuldne kesktee oleks kanda otsustusõigust üle Riigikogu koosseisu kvalifitseeritud häälteenamusega. Võrreldes teiste võimalustega on rahvahääletused üldjuhul kõige kulukamad, aeganõudvamad ning poliitiliselt ettearvamatumad. Neile lisandub viimasel ajal esile kerkinud oht, et mõni vaenulik välisriik võib üritada rahvahääletuse tulemusi mõjutada. Lisaks tuleb arvestada sellega, et riigi otsustusõigust kantakse enamasti üle rahvusvahelise lepinguga ning PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa välislepingute ratifitseerimist rahvahääletusele panna. Täiendavalt näeb PS § 164 lg 2 ette, et rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus, mis välistab rahvahääletuse korraldamise kiireloomulise muutmisvajaduse korral. Võlakriis ja selle

⁸⁴ J. Raidla ettekanne Põhiseaduse Assamblee 3. istungil. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 68: „Uudne ja samas ürgse loomusega on § 1 lõige 2, kus Eesti iseseisvus ja sõltumatus kuulutatakse aegumatuks ja võõrandamatuks. Kommentaar viidatud normile võiks olla pikk ja põhjalik. Piirdugem siinkohal vaid sellega, et juba ette äraotsustatult muutuvad õigustühiseks ka põhiseaduslike võimu- ja valitsemisorganite teod, mis ühel või teisel viisil kahjustavad Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust. Isegi rahval endal, kui ta on juba seda põhimõtet korra kinnitanud, on seda raske muuta. Põhiseaduse muutmise kord, mis sisaldub eelnõu viimases peatükis, 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 lahtiütlemine sõltumatusest oli vaba rahva vaba tahte väljendus, kui ta tegelikult seda ei olnud.“

lahenduseks pakutud ESM näitasid, et kriitilistel hetkedel võib esineda oluliste otsuste vastuvõtmise kiireloomuline vajadus. Kahtlemata oleks võimalik alगतada ka PS § 106 lg 1 ja § 164 lg 2 muudatused, kuid keeld panna välislepinguid rahvahääletusele paistab olevat eelöeldut arvestades igati mõistlik ja vajalik, samuti on mõistlik ja vajalik rahvahääletusele eelnev piisav aeg mõttevahetuseks ja seisukoha kujundamiseks. Lihtne parlamentaarne enamus seevastu ei ole päriselt vastavuses otsuse eseme olulisusega. Osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise otsustamine lihthäälteenamusega tundub põhiseaduse süsteemi arvestades olevat liiga madal lävi. Võib koguni väita, et lihthäälteenamuse madal lävi muudab otsustusõiguse ülekandmise otsuse kergesti rünnatavaks. Põhiseaduse kontekstis võiks sobiva enamuse kindlaksmääramisel paralleeli tõmmata PS § 122 lõikega 2, mille järgi on Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. Riigi otsustusõiguste osaline ülekandmine tundub olevat ligikaudu sama kaaluga küsimus kui riigipiiri muutmine. Silmas tuleb pidada, et käesolev ettepanek ei puuduta neid rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on juba liitunud.

Euroopa Liidu puhul piisab kvalifitseeritud häälteenamusest riigi otsustusõiguse ülekandmisel reeglina seni, kuni Euroopa Liit jääb tuletatud moodustiseks ja Eesti Vabariigil säilib pädevuse andmise pädevus. Rahvahääletus tuleks ettepanud sõnastuse järgi korraldada hiljemalt siis, kui pädevuse andmise pädevus läheks riigilt Euroopa Liidule ning moodustub Euroopa liitriik. Nagu eelpool märgitud, tuleks rahvahääletus korraldada erandjuhul ka juba enne pädevuse andmise pädevuse formaalset üleminekut Euroopa Liidule, kui Euroopa Liidule on uue otsustusõiguse ülekandmise tulemusel kogumis üle kantud sedavõrd palju riigi otsustusõigust või sedavõrd oluline osa riigi otsustusõigusest, et riiklus muutuks vaid tühjaks kestaks. Välistatud ei ole ka varasem rahvahääletuse korraldamine, mis oleks seotud uue põhiseaduse muudatusega, kui seda peetakse vajalikuks.

Teadlikult on loobutud terminist „ratifitseerimine“ ja pandud ette kasutada terminit „heakskiitmine“. Nimetatud uuenduse eesmärkideks on ühelt poolt kasutada eestikeelset terminit ja teiselt poolt võimaldada kujundada riigisisene nõusoleku andmise menetlus paindlikumalt. Ratifitseerimine on rahvusvahelise õiguse termin, millel on kindel tähendus,⁸⁵ samas kui heaks kiita on võimalik näiteks ka eelnõu.

2. Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamine, kaitseklausel

Mitmed asjatundjad⁸⁶ ja Riigikohtu üldkogu⁸⁷ on juhtinud tähelepanu probleemile, et PS § 3 lg 1 esimese lause järgi saab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate

Vt nt A. von Arnould. *Völkerrecht*. 3. väljaanne. Heidelberg 2016, äärenr 201.

⁸⁶ Sellele probleemile juhtisid esimesena tähelepanu McKenna ja Co oma eksperdiarvamuses põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonile (McKenna & Co. Seadusandluse ühtlustamine: konstitutsioonilised parandused. 1996, lk 19; arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mckenna_co_seadusandluse_uhtlustamine_-_konstitutsioonilised_parandused.pdf).

⁸⁷ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83: „Õigusakti puutumus Euroopa Liidu õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes. [...] Euroopa Liidu õigusega, sh riigiabi suunistega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisisese kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada



seaduste alusel. Euroopa Liidu liikmeks oleku korral teostatakse riigivõimu aga lisaks põhiseadusele ja Riigikogu poolt vastu võetud seadustele ka Euroopa Liidu vahetult kehtivate õigusaktide alusel. Euroopa Liidu institutsioonide poolt Euroopa Liidu aluslepingute alusel antud eeskirjad hõlmavad nii Euroopa Liidu määrused, direktiivid kui ka otsused. Probleemi lahendamiseks pakun välja järgmise sõnastuse:⁸⁸

„Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

Ettepaneku aluseks on Riigikohtu üldkogu seisukoht.⁸⁹

Käesolev säte on mõeldud asendada senist PSTS § 2 riigi sissepoole suunatud mõju. Võrreldes senise regulatsiooniga on täpsustatud eelkõige seda, milliste õigusnormide suhtes rakendamisklausel kehtib. Säte sisaldab ka võimu teostamise kaitseklauslit.

„Kooskõlas Euroopa Liidu õigusega“ tähendab, et Euroopa Liidu teisese õiguse kohaldamisel siseriigis tuleb silmas pidada ka Euroopa Liidu aluslepingutest ja üldistest õiguspõhimõtetest tulenevaid nõudeid. Eelkõige tähendab see, et arvestada tuleb Euroopa Liidu õiguse otsest mõju (ingl *direct effect*; pr *effet direct*) ja esimust (ingl *primacy*; pr *primauté*).

Viide põhiseaduse aluspõhimõtetele kujutab endast kaitseklauslit, parafraseerides selles osas PSTS § 1 sõnastust. Süstemaatiliselt on põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamise kohustus just rakendamisklausli osa. Nõutav on ka Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamine, võimaldades võimaliku kollisiooni korral siiski rakendada selleks eelkõige Euroopa Liidu õiguses ettenähtud menetlust ehk eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult.

3. Euroopa Liidu arenguklausel

Arvestades Euroopa Liidu kui rahvusvahelise organisatsiooni erilisust ning kõikehõlmavust, võiks kaaluda nn Euroopa Liidu arenguklausli lisamist põhiseadusse. Lisaks osa riigi otsustusõiguse ülekandmise klauslile ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise regulatsioonile võiks põhiseadus sisaldada Euroopa Liidu klauslit, mis määratleks põhiseaduse tasandil selle Euroopa Liidu eesmärgid, kuhu Eesti Vabariik soovib kuuluda. Lõnga täitmiseks pakun välja järgmise sõnastuse:⁹⁰

„Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

Kriteeriumite nimetamine on vajalik nii selleks, et eesmärgistada ja raamistada Eesti Vabariigi tegevus Euroopa Liidus, kui ka selleks, et tagada tõhusa põhiseaduslikkuse järelevalve võimalus tulevaste Euroopa Liidu aluslepingute või lepingumuudatuste üle. Kriteeriumite kataloog lähtub

riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu õiguse ülimumlikkust, ühtsust ja tõhusust.“

⁸⁸ Säte eeskujuks on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4.

⁸⁹ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83.

⁹⁰ Euroopa Liidu arenguklausli eeskujudeks on Saksamaa, Horvaatia, Leedu, Portugali ja Ungari põhiseadus, kusjuures põhieeskujuks on Saksamaa põhiseaduse art 23 lg 1 esimene lause.



Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetest. Väljend „demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi“ parafraaseerib PS § 10 sõnastust. Väljend „võrdväärne“ tähendab olulises osas sarnane, mitte tingimata identne. Termin „vähemalt“ tähendab seda, et Euroopa Liidu tasandi kaitse võib olla õigusi enam tagav.

4. Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus, Riigikogu komisjon, Vabariigi Valitsuse informeerimiskohustus

Kuna Vabariigi Valitsusel ei ole välissuhtlemises PS § 87 punktide 1, 4 ja 7 tõttu üldist kohustust konsulteerida Riigikoguga, see on aga Euroopa Liidu asjades möödapääsmatu, siis oleks vajalik sätestada üldkorrast erand. Kiireloomulised ja konfidentsiaalsed Euroopa Liidu asjad ei võimalda praktikas kaasata Riigikogu täiskoosseisu. Samuti puudub sõnaselge põhiseaduslik Riigikogu informeerimise kohustus Euroopa Liidu asjades. Probleemide lahendamiseks pakun välja järgmised klauslid:

„Riigikogu osaleb Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.“

Käesoleva ettepaneku eesmärk on tagada demokraatia aluspõhimõtte. Samas kaasneb käesoleva regulatsiooniga parlamendi infoga üleujutamise oht, mille vastu võitlemiseks tuleb parlamendil suurendada Euroopa Liidu asjades valitsuselt saadava teabe menetlemise suutlikkust.

a) Euroopa Liidu asjad

Terminit „Euroopa Liidu asjad“ on kasutatud RKKTS-is (iseäranis 18¹. peatükis). Väljendit „Euroopa Liidu asjades“ tuleks tõlgendada laialt, st et Euroopa Liidu asjad selle sätte mõttes oleks ka Euroopa Liiduga seotud asjad.⁹¹ Euroopa Liidu asjad ei ole ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, vaid hõlmatud oleks ka nt ESM-i taolise moodustise asutamine⁹² või Schengeni kokkuleppe taoline kokkulepe.

Riigikogu Euroopa Liidu asjades osalemise menetlused ja korra peaks Riigikogu täpsemalt reguleerima seadustes. Esitatud sõnastus hõlmab ka juhtumi, kus Vabariigi Valitsus küsib Riigikogult eelnevalt mandaadi.

b) Riigikogu komisjoni volitamine

Kõik Euroopa Liidu asjad, sealhulgas kiireloomulised ja konfidentsiaalsed Euroopa Liidu asjad, eeldavad demokraatlikult legitimeeritud seadusandja osalust. Praegu on üheks keskseks parlamendi organiks Euroopa Liidu asjade menetlemisel on Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK). Samas ei välista väljapakutud sõnastus Riigikogu teistsugust töökorraldust. Oluline on, et kiireloomuliste (mitte aga konfidentsiaalsete) asjade arutelud vastavas komisjonis stenografeeritakse ja tehakse avalikkuse informeerimiseks avalikuks sarnaselt Riigikogu stenogrammidega.

⁹¹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 215.

⁹² Vrd BVerfG 19.06.2012, 2 BvE 4/11, p 90 jj (arvutivõrgus: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/06/es20120619_2bve000411.html).



Pakutud regulatsioon võimaldaks viia praktika paremini kooskõlla põhiseaduse demokraatia aluspõhimõttega.

Euroopa Liidu aluslepingutes annavad Riigikogule pädevusi eelkõige ELL art 5 lg 3, art 12 punktid a ja b, ELTL art 352, protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Näiteks sätestab ELL art 5 lg 3 teine alalõik: „Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt.“

c) Vabariigi Valitsuse informeerimiskohustus

Kuigi sarnane protseduur on ette nähtud RKKTS § 152¹ lõigetes 1 ja 2, ei eksisteeri ühtegi vastavasisulist tagatist põhiseaduses endas, et Riigikogu õigel ajal ja piisavalt informatsiooni saaks. Informatsiooni saamise õiguse tagamiseks on praegusest (teoreetilisest) poliitilise vastutuse rakendamisevõimalusest eesmärgipärasem ja tõhusam rakendada juriidilist kohustust, mis peaks toimimiseks olema sätestatud põhiseaduses endas ja mille rikkumise korral on parlamendil võimalik astuda juriidilisi samme teabe saamiseks.

5. Euroklausel

Riigikohus asus 2006. aastal seisukohale: „Kuna põhiseaduse § 111 sätestab Eesti Panga ainuõiguse emiteerida Eesti raha ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 106 kohaselt on Euroopa Ühenduse piires ainsa seadusliku maksevahendi staatust omava euro emiteerimise lubamise ainuõigus Euroopa Keskpangal, siis ei ole põhiseaduse § 111 ühitatav Euroopa Liidu õigusega, see tähendab, et PS § 111 ja Euroopa Liidu õigust ei ole võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-st 2 tuleb seega põhiseaduse § 111 kohaldamata jätta ja lähtuda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 106.“⁹³

Kuna Riigikohtu 2006. aasta arvamus tugines PSTS §-le 2, kuid eespool toodud ettepanekute tagajärjeks on tänase PSTS tühistamine, siis oleks vääringu stabiilsuse huvides vajalik teha täpsustus euro kohta:⁹⁴

„Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

Kuna stabiilne ja selge õiguslik regulatsioon on käibel oleva raha stabiilsuse üks komponente, siis oleks mõistlik täpsustada euroga seonduvat puhuks, kui otsustatakse asendada osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise klausel.

III. Kontsentreeritud regulatsiooni visand

Arvestades teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikat, võib üksikasjalikumad Euroopa Liitu puudutavad sätestused jaotada kontsentreeritud ja hajusregulatsioonideks. Esimesel juhul on Euroopa Liitu puudutav kätkevad ühte peatükki, teisel on Euroopa Liitu puudutav hajutatud üle terve põhiseaduse. Järgneva käsitluse puhul tuleb ühtlasi silmas pidada seda, et osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei piirdu Euroopa Liiduga, vaid selle

⁹³ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18.

⁹⁴ Euroklausi eeskujuks on Rumeenia põhiseaduse art 137 lg 2 teine lause.

eesmärgiks on võimaldada osa riigi otsustusõigust ühiseks teostamiseks üle kanda ka muudele rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis rajanevad inimõigustel ning demokraatia ja õigusriigi põhimõtetel.

1. Kas eraldi peatükk või põhiseaduse IX peatüki täiendus?

Kui valida kontsentreeritud regulatsioon, siis tuleb otsustada, kas luua uus eraldi peatükk või koondada Euroopa Liitu ja osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmist puudutav regulatsioon IX peatükki. Peamise argumendi uue peatüki loomise vastu on välja toonud Märt Rask, öeldes, et „põhiseadus ei tohi muutuda paranduste ja prim-paragrahvide rägastikuks“.⁹⁵ Tegemist on esteetilise argumendiga, kuid põhiseaduse puhul mängib teksti võimalikult lihtne liigendatus kahtlemata olulist rolli. Eraldi peatüki vastu räägib ka see, et osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise volitus ei puuduta üksnes Euroopa Liitu, vaid ka muid rahvusvahelisi organisatsioone, mistõttu on selle üheks süstemaatiliselt sobivaks asukohaks IX peatükk.

Kogu regulatsiooni IX peatükki koondamise vastu kõneleb see, et sellisel juhul tuleks prim-paragrahvide vältimiseks ilmselt osa sätteid ümber tõsta. Näiteks oleks süstemaatiliselt täiesti mõeldav koondada PS §-des 120, 121 ja 123 sisalduv regulatsioon kokku ühte paragrahvi. IX peatüki täiendamise poolt kõneleb regulatsiooni süstemaatiline sobituvus just välissuhete ja välislepingute temaatikaga. Ka Riigikohus on ESM-i otsuses toonud välja ESM-i asutamislepingu puutumuse IX peatükiga.⁹⁶

Seega tundub kontsentreeritud regulatsiooni loogikat järgides olevat eelistatavam koondada eeltoodud ettepanekud IX peatükki, selle asemel et lisada põhiseadusse uus peatükk.

2. Põhiseaduse § 162 probleemistik ja selle järelmid

Kui eelistada põhiseaduse teksti täiendamist, siis tõusetub PS § 162 tõttu paratamatult osa riigi otsustusõiguse ühiseks teostamiseks ülekandmise ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise sätete asukoha küsimus. Lähtuvalt §-st 162 võib asuda seisukohale, et Eestis on kahetasandiline põhiseadusõigus (1. tasand: I ja XV ptk ning 2. tasand: kõik ülejäänud PS peatükid), kus kehtib põhimõte *lex superior derogat legi inferiori*. Kui kahetasandilisuse teooriat järgida, siis võib IX peatüki täiendamine osutada PS §-ga 1 vastuolus olevaks, sest ettepanud sätete lisamine kujutaks endast sisuliselt PS § 1 ja § 3 muutmist. Nimetatud põhiseaduse normid oleksid aga formaalselt kõrgema õigusjõuga kui IX peatükk. Mõeldav oleks siiski täiendada koos IX peatüki muutmisega ühtlasi § 162 viitega IX peatüki vastavale sättele.⁹⁷

3. Võimalik kontsentreeritud regulatsioon

a) Muuta põhiseaduse IX peatüki pealkirja:

„Euroopa Liit, välissuhted ja välislepingud“.

⁹⁵ M. Rask. Kas muuta põhiseadust või mitte? – Postimees, 15.01.2002; arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/1914493/kas-muuta-pohiseadust-voi-mitte>.

⁹⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 130.

⁹⁷ Teoreetiliselt on mõeldav ka PS § 162 kehtetuks tunnistamine põhjendusega, et sel viisil kaotatakse põhiseadusest õigusdogmaatiliselt tarbetu formaalne kahetasandilisus. Tegemist oleks siiski radikaalsema sammuga, mis ei pruugi olla praeguses otsustusfaasis piisavalt teoretiseeritud ning mida seetõttu autor ei toeta.



b) Asendada põhiseaduse § 120 sõnastus järgmise sõnastusega:

„§ 120. Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi otsustusõigusest ühiseks teostamiseks rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.

Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

c) Asendada põhiseaduse § 121 sõnastus järgmise sõnastusega:

„§ 121. Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.

Riigikogu osaleb Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.

Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

d) Täiendada põhiseaduse § 123 lõigetega 3 ja 4 järgmises sõnastuses (senised §-d 121 ja 120):

„§ 123. Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud:

- 1) mis muudavad riigipiire;
- 2) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- 3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- 4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- 5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega sätestab seadus.“

c) Muuta põhiseaduse § 162 sõnastust ja asendada see järgmise sõnastusega:

„§ 162. Põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“, § 120 ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega.“



4. Vahekokkuvõte

Kontsentreeritud regulatsiooni eelistamise korral on vaja korraldada rahvahääletus muudatuste b ja e kohta, muudatused a, c, d on võimalik ellu viia põhiseaduse mistahes muutmisviisi kasutades.

IV. Hajusregulatsiooni visand

Järgnevalt on esitatud hajusregulatsiooni visand, kus eeltoodud sätted on püütud asetada süstemaatiliselt sobivaimasse asukohta.

1. Osa riigi otsustusõiguse ülekandmine ühiseks teostamiseks, riigikaitse otstarbeline liit, kaitseklausel, kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiitmine

Täiendada kas põhiseaduse § 1 lõikega 3 või § 4 lõikega 2, kusjuures senine § 4 muutub lõikeks 1:

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega heaks kiidetud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi otsustusõigusest ühiseks teostamiseks rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, kes austavad neid ühiseid väärtusi.“

2. Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamine, kaitseklausel

Täiendada põhiseaduse § 3 lõikega 2, kusjuures senine lg 2 muutub lõikeks 3:

„Euroopa Liidu aluslepingud ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt nende alusel antud õigusaktid kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

3. Euroopa Liidu arenguklausel

a) Täiendada põhiseaduse § 120 lõikega 1, kusjuures senine § 120 muutub lõikeks 2:

„Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamises, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

4. Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus, Riigikogu komisjon

a) Täiendada põhiseaduse § 65 uue punktiga 16, kusjuures senine p 16 muutub punktiks 17:

„16) osaleb Euroopa Liidu asjades.“

b) Täiendada põhiseaduse § 71 lõiget 1 teise lausega järgmises sõnastuses:

„Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.“

c) Täiendada põhiseaduse § 100 lõikega 2, kusjuures senine § 100 muutub lõikeks 1:

„Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.“



5. Euroklausel

Täiendada põhiseaduse § 111 lõikega 2, kusjuures senine § 111 muutub lõikeks 1:

„Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

6. Vahekokkuvõte

Hajusregulatsiooni eelistamise korral on vaja korraldada rahvahääletus muudatuste 1 ja 2 kohta, muudatused 3–5 on võimalik ellu viia põhiseaduse mistahes muutmisviisi kasutades.

V. Kokkuvõte

Kuigi kontsentreeritud regulatsioon tundub esmapilgul olevat lihtsam, siis lähemal vaatlusel ei pruugi see nii olla, kuna sellisel juhul on vaja muuta ka PS § 162. Peale selle võib hajusregulatsiooni pidada süstemaatiliselt eelistatavamaks. Täielikult välistada ei ole siiski põhjust kumbagi ette pandud varianti.

Üheks võimaluseks käesolevaid muudatusettepanekuid menetleda on panna need ootele, et juhul, kui esineb järgmine ESM-i taoline nähtus või kui lepatakse kokku järgmises Euroopa Liidu integratsiooni etapis, need sahtlist välja võtta ja käiku anda.

X. KOHALIK OMAVALITSUS

Jüri Adams

Selline peatükk on olnud kõigis Eesti varasemates põhiseadustes, 1992. a põhiseaduse vastav osa on aga kõige pikem, mis kunagi on olnud (7 paragrahvi, 154 – 160). 1992. a põhiseaduse kehtivuse ajal on tehtud sellesse kaks muudatust, esiteks: kui esialgu oli §-s 156 ette nähtud kohaliku valimise perioodiks 3 aastat, siis muudeti see 4 aastaks, nii et nüüd on kohaliku valimise aeg Riigikogu ametiaja keskel. Selline korraldus on igati mõistlik, et üleriigilisi valimiskampaaniaid ei ole enam vaja korraldada ajaliselt liiga lähedal üksteisele. Samas säilis ka põhiseaduse assamblees toetust saanud põhimõte, et Riigikogu ja kohalike volikogude valimised ei tohiks langeda kokku (*resp.* neid ei tohiks olla võimalik korraldada samal ajal). Teiseks: aktiivse valimise õiguse vanuse alampiir on langetatud 18 eluaastalt 16-le.

XIV peatüki tekstiga on üks tõsine probleem, nimelt § 155 esimese lõikega, mis kehtib sõnastuses „Kohaliku omavalitsuse üksused on linnad ja vallad.“. Selle puhul on tegemist assamblee ilmse sõnastusliku praagiga.

Peamine sisuline vaidlus assamblees käis küsimuse üle, kas Eestis saab tulevikus olema ühe- või kahetasandiline omavalitsus, mille poliitiline sisu oli selles, et kas nõukogude aja rajoonide organid reorganiseeritakse teise tasandi omavalitsusteks. Peale jäi seisukoht, et teist omavalitsuse tasandit ei ole vaja. See oligi § 155 esimese lõike sisu, nii et väited, nagu see põhiseaduse kirjakoht võiks kanda mõtet, et lubatud on ka kohaliku omavalitsuse teine tasand, ei ole tõsiselt võetavad.

§ 155 esimese lõike sõnastus „vallad ja linnad“ kopeerib oma struktuurilt Eesti varasemate põhiseaduste vastavate kohtade struktuuri, kus on olnud kolmene loend: vallad, alevid, linnad. Kuid niisugused ajaloolised loendid on olnud igati põhjendatud selle poolest, et tegemist oli kohaliku omavalitsuse üksuste eri liikidega, millest igaühe kohta kehtisid eri seadused (vallaseadus, aleviseadus, linnaseadus) ja ka valimiste reeglid olid igas liigis erinevad. 1992. a põhiseaduse järgses Eestis aga ei eristata omavalitsusüksusi omavahel kuidagi, seepärast on kujunenud ainuvõimalik tõlgendus, et tegemist on omavalitsusüksuste kahe erineva nime variandiga. Et iga omavalitsusüksuse kohta peab saama kas nimetust „vald“ või nimetust „linn“ ning muud, kolmandad võimalused on sellega sisuliselt keelatud. Tegelikult on aga massiliselt toimunud linnade (asustusgeograafilises mõttes) ja mittelinnaliste valdade ühinemisi, mille puhul õieti kumbki nimetus ei sobi. Kui tekib võimalus seda põhiseaduse kohta muuta, siis oleks see soovitatav, et vältida samu probleeme tulevikus ja parandada juba tehtud rumalaid nimeotsuseid.

XIV peatüki ülejäänud materjali suhtes on võimalik kaardistada mõned probleemid. Esiteks: ei ole selge, mida tähendavad väljendid „kohaliku elu küsimused“ ja „riiklikud kohustused“. Riigi praktikas on välja kujunenud, et kõik kohustused, mida paneb kohaliku omavalitsuse üksuse peale seadus, ongi „riiklikud kohustused“ ja „kohaliku elu küsimused“ on sel juhul kõik omavalitsuse initsiatiivid, mis ei kuulu „riiklike kohustuste“ nimekirja. Probleemid on kerkinud seoses riigieelarvest rahastamise küsimusega. Omavalitsusüksuste teoreetilises käsitluses on kinnistunud kaks vale eeldust: eeldatakse ekslikult, nagu oleksid kõik omavalitsusüksused ühevõrra võimekad, mis ei vasta, muidugi, tõele; oletatakse, et ongi mõistlik ja otstarbekas, et



mitmesugused tegevused ja „teenused“ osutatakse kas ainult omavalitsusüksuse poolt või riigi keskvalitsuse asutuste poolt, enamasti oleks aga otstarbekas ühistegevus.

Teiseks: suur osa rahvastikust on enamiku omavalitsusüksuste maa-aladelt lahkunud, neist paljud on aga säilitanud oma varasemad elukohad teise elukohana ja/või suvise elukohana, lisandunud on ka muid ajutisi elanikke (suvitajaid jt). Nii on ühest küljest vähenenud ja edaspidigi vähenemas valimisõiguslike arv, teiselt poolt aga puudub igasugune poliitilise esindatuse võimalus üha rohkematel inimestel, kes omavalitsusüksuses elavad ja tegutsevad.

Kolmandaks: korrupsiooni vältimise probleemid. 1997. a põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni ekspert prof R. Stober kirjutas tookord nii (lk 13): „Teine ... probleematika on ametite ja kohaliku omavalitsuse mandaatide inkompatiibilus. Küsimus mängib praktikas olulist rolli. Asja tuum seisneb avaliku teenistuse ametnike valdadesse valimise piiramises, et vältida huvide vastuollu sattumist.“

Milline peaks tulevikus olema põhiseaduse selle peatüki sisu, oleneb tulevastest poliitilistest valikutest. Mitmesugused tehnilised arengud, mida 1992. a ei suudetud veel ette näha, eeskätt internet, mobiiltelefonid ja autode suur hulk, on sisuliselt võtnud ära enamiku neist põhjustest, miks ajalooliselt oli hädavajalik ja paratamatu, et oleks olemas kohalik (oma)valitsus. Praegusel ajal on täiesti võimalik täita suurem osa neid ülesandeid, mis varem said olla vaid omavalitsuse teostada, keskvõimu asutuste tegevuse kaudu. Eesti üldse ilma kohaliku omavalitsuseta on juba praegu täiesti võimalik ja tõenäoliselt oleks niisugune korraldus kokku ehk odavamgi.

1997. a põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruande peatükk, mis käsitleb põhiseaduse XIV peatükki (põhivastutaja H. Schneider), ei ütle meile midagi olulist, selle suuremaid eksimusi olen juba eespool nimetanud, kui käsitlesin § 155 1. lõike probleeme. Toda aruannet vaadates ilmneb, et kumbagi vahepealsetel aastatel tehtud põhiseaduse muudatuse vajadust ei suutnud aruanne ette näha, aruande ettepanekute loetelus (ca 100) on küll ka kaks ettepanekut XIV peatüki teksti kohta, kuid need on vaid n-ö suuremat keelelist korrektsust taotlevad, mitte sisulised.



LISAD

1. Justiitsministri käskkiri põhiseaduse asjatundjate kogu moodustamise kohta
2. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 1
3. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 2
4. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 3
5. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 4
6. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 5
7. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 6
8. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 7
9. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 8
10. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 9
11. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 10
12. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 11
13. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 12
14. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 13
15. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 14
16. Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 15



05.12.2016

nr 110

MINISTRI KÄSKKIRI

Põhiseaduse asjatundjate kogu moodustamine

Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punkti 1, Justiitsministeeriumi põhimääruse punkti 18 alapunktide 1 ja 18 ning punktide 55 ja 58 alusel:

1. Moodustan põhiseaduse asjatundjate kogu järgnevas koosseisus:

1.1. Kogu esimees: Urmas Reinsalu – justiitsminister.

1.2. Kogu liikmed:

- 1.2.1. Jüri Adams – Riigikogu liige, põhiseaduskomisjon;
- 1.2.2. Priit Pikamäe – Riigikohtu esimees;
- 1.2.3. Ülle Madise – õiguskantsler;
- 1.2.4. Heiki Loot – riigisekretär;
- 1.2.5. Madis Ernits – Tartu Ringkonnakohtu kohtunik;
- 1.2.6. Berit Aaviksoo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik;
- 1.2.7. Uno Lõhmus – Tartu Ülikooli külalisprofessor;
- 1.2.8. René Värk – Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse dotsent;
- 1.2.9. Allar Jõks – Advokaadibüroo Sorainen partner ja vandeadvokaat;
- 1.2.10. Jüri Raidla – Raidla Ellex Advokaadibüroo vanempartner ja vandeadvokaat;
- 1.2.11. Rait Maruste – endine Riigikohtu esimees;
- 1.2.12. Märt Rask – Rask Advokaadibüroo partner ja vandeadvokaat.

2. Põhiseaduse asjatundjate kogu ülesandeks on selgitada välja Eesti Vabariigi põhiseaduses põhjalikumad analüüsi vajavad teemad ja üksikküsimused ning esitada analüüsivajaduse põhjendused.

3. Põhiseaduse asjatundjate kogu annab hinnangu ka Eesti Vabariigi põhiseaduse analüüsivajadusele Euroopa Liidu liikmelisusega seotud küsimuses ning laiapindse riigikaitse käsitlusega seotud küsimustes, sealhulgas NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ja eriolukordade analüüs.

4. Põhiseaduse asjatundjate kogu töö tulemused vormistatakse ülevaatenä. Ülevaade peab sisaldama loetelu Eesti Vabariigi põhiseaduses põhjalikumast analüüsi vajavatest teemadest ja üksikküsimustest koos põhjendustega.
5. Ülevaade koostamisel arvestatakse Eesti Vabariigi põhiseaduse uue kommenteeritud väljaande koostamisel selgunud analüüsivajadustega.
6. Ülevaade esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.
7. Kogu tehnilist teenindamist korraldab Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond.

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmas Reinsalu

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 1

Justiitsministeerium, Tallinn

19.01.2017 nr 1

Algus kell 12.03 Lõpp kell 13.50

Juhatas: Urmas Reinsalu

Protokollis: Signe Usar

Võtsid osa:

kogu liikmed: Allar Jõks, Ülle Madise, Jüri Adams, Priit Pikamäe, Madis Ernits, Uno Lõhmus, Jüri Raidla, Rait Maruste, Märt Rask, Heiki Loot

Puudusid: René Värk, Berit Aaviksoo.

Justiitsministeeriumi esindajad: Norman Aas, Kai Härmand, Heili Kaares, Illimar Pärnamägi, Margit Gross.

Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay

Päevakord:

1. Korralduslikud küsimused (kogu töökorra kinnitamine);
2. Vabariigi Presidendi valimise korra võimalik muutmine;
3. Euroopa Liidu liikmelisusega seotud küsimused;
4. Laiapindse riigikaitse käsitleusega seotud küsimused:
 - 4.1. NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed;
 - 4.2. Eriolukordade regulatsioon;
5. Põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete ettepanekud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisevajaduse kohta muudes küsimustes.

Korralduslikud küsimused (kogu töökorra kinnitamine)

Sõnavõttud:

Minister juhatas koosoleku sisse ning tutvustas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka põhiseadus) analüüsi lähtekohti (vt täpsemalt memorandum valitsuskabineti nõupidamisele „Eesti Vabariigi põhiseaduse analüüs“). Minister tõi välja kaks punkti, mida valitsus oma nõupidamisel arutas ning mille suhtes on vajalik kujundada seisukohad:

- 1) Eesti liikmelisus Euroopa Liidus (edaspidi EL);
- 2) julgeoleku ja riigikaitse valdkonda puudutavad küsimused (laiapindne riigikaitse).

Ministri hinnangul võiks põhiseaduse asjatundjate kogu (edaspidi ka kogu) töö võimalikud põhimõtted olla järgmised:

- 1) töö ajaline perspektiiv võiks olla suunatud 2017. aasta lõppu;
- 2) töö tulemuseks võiks olla raport, mis püüaks esmalt määratleda ära teemade ringi. Üheks võimaluseks on vaadata läbi kogu põhiseadus, teine tee on valida välja teatud piiratud probleemide ring, mida peame olulisemaks käsitleda seda kas konkreetsete üksikküsimustena või teemaplokkidena. Raporti pinnalt on võimalik ministeeriumi korraldamisel tellida hanke korras konkreetsete alaraportid;
- 3) lähtuma peaks akadeemilise vabaduse ja sõltumatuse printsiibist, s.t taotlema ei peaks konsensuse leidmist, eriarvamused on aktsepteeritavad ja need fikseeritakse kirjalikult;
- 4) kogunemise sagedust ette ei määrata, koosolekute ajad lepitakse kokku jooksvalt vastavalt vajadusele.

Minister selgitas täiendavalt, et kogu ülesandeks on välja selgitada põhiseaduses põhjalikumad analüüsimist vajavad teemad ja üksikküsimused ning esitada analüüsivajaduse põhjendused. Teisisõnu on küsimus selles, kas põhiseadus vajab muutmist, kas on olemas probleem, mida hinnata või muudatust ei olegi vajalik teha. Kõige tähtsam on küsimuste formuleerimine või probleemide kataloogi kujundamine. Raporti adressaadiks on Vabariigi Valitsus ning tulemusi tutvustatakse Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

Arutelu:

Ülle Madise tundis huvi, kas teoreetilise töö tellimine hanke korras seostub Riigiõiguse Instituudi taasloomisega Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas ning kas selle taasloomiseks rahalised vahendid on ette nähtud. Teiseks märkis pr Madise, et põhiseaduse kommenteeritud väljaande raames tehtava töö sisu on sarnane, kus muuhulgas selgitatakse välja ka põhiseaduses muutmist vajavad kohad ning leidis, et otstarbekaks oleks selle töö tulemused ära oodata. Kui aga siiski praegu tegutseda, siis oleks pr Madise sõnul mõistlik alustada EL-i ja riigikaitse küsimustest ning tegi ettepaneku, et EL-i arengute kohta võiks kogule lähimate kuude jooksul ettekande teha nt Mati Maasikas (kas Eesti eesistumise ajal on oodata EL-i föderaliseerumise suunas liikumist, mis võiks tingida selles valdkonnas uue rahvahääletuse korraldamist). Riigikaitse teemal saab ettekande teha Margit Gross. Mõistlik on vältida dubleerimist.

Urmas Reinsalu märkis, et Tartu Ülikoolist Peep Pruks valmistab ette materjalid Riigiõiguse Instituudi taasloomiseks. Kavandatud on esitada vastav ettepanek valitsusele Eesti Vabariik 100 raames. Minister leidis, et põhiseaduse uue kommenteeritud väljaande raames valmiv dokument on ideede ja alternatiividena oluliseks sisendiks kogu tööle, samuti et on mõistlik kuulata ära ekspertide ettekanded julgeoleku olukorra kohta (reaalsed objektiivsed vajadused) ning EL-i arengu erinevatest alternatiividest.

Jüri Adams tõi välja, et senine kogemus selliste raportite koostamisel ja valitsuse reageerimisel on olnud pigem negatiivne ja tulemusi ei ole. Hr Adams märkis, et ta oma arvamuse väljatoodud probleemide kohta esitab, aga raporti kirjutamises ei osale. Samas hr Adams leidis, et põhiseaduses olevaid vigu ei tohi ignoreerida ning seetõttu on õige asjaga tegeleda. Probleemsed on hr Adamsi hinnangul kaks peatükki, Eesti Panka ja kohaliku omavalitsust käsitlevad peatükid. Hr Adams soovitas käivitada võimalikult kiiresti nende peatükkide uute versioonide koostamine, samas kui ministri pakutud teemasid ei ole praegu õige aeg arutada. Hr Adamsi pidas oluliseks ka P. Varuli komisjoni raportit, kuna selle lõpus oli 101 ettepanekut põhiseaduse muutmiseks ja neid ei ole 20 aasta jooksul töösse võetud.

Urmas Reinsalu märkis, et P. Varuli komisjoni raport võib olla kogu töös üheks sisendiks.

Jüri Raidla nentis, et põhiseaduses on teatavad vead olemas ning nende tolereerimine ei ole aktsepteeritav. Eelkõige on seejuures probleemiks põhiseaduse autoriteedi ja reputatsiooni langus. Hr Raidla leidis, et kogu töö ei asenda ega takista põhiseaduse kommenteeritud väljaande koostajate ega Riigikogu tööd. Tegemist on hr Raidla hinnangul kvaasi-akadeemilise koguga, mis ei ole täienisti ei poliitiline ega akadeemiline kogu ning see võimaldabki teemat vaadata laiemalt. Hr Raidla sõnul ei tohi kogu töö väljund olla väga mahukas ega ka mitte lühikokkuvõte, see peab olema lugejasõbralik ja mõistetav. Hr Raidla leidis, et kindlasti tuleb põhiseaduse praktiline pool üle vaadata, probleemid kaardistada ja kvaliteetsel tasemel kirjeldada ning esitada need Riigikogule otsustamiseks. Samuti tõi hr Raidla välja, et kogu ei tohiks hakata praegu tegelema riigireformi küsimuste läbitöötamisega – see eeldaks enne Riigikogu otsust selle kohta, mis on riigireform ja millised on selle põhikomponendid ning seejärel antakse sellele komisjonile läbitöötamiseks, kas selline poliitiline suundumus on õiguslikult realiseeritav ja mil viisil. Ka hr Raidla loodab, et Riigiõiguse Instituut saab taasloodud.

Ülle Madise märkis ajaloolise mälu huvides, et P. Varuli komisjoni töö ei ole kadunud, vaid see on kirjas kõigis põhiseaduse kommentaarides ning mitmed sealsed ettepanekud on ka ellu viidud – näiteks on ümberkorraldatud riigikaitset puudutavad sätted, Vabariigi President on endistelt riigikaitse kõrgeim juht, pikendatud on KOV volikogu volituste kestust jne. Õiguskantsleri arvates on hea, et põhiseaduses ei ole seni hakatud muutma pisisasju, kuna selles on kultuurilist ja ajaloolist hõngu ning leidis, et kogu peaks kokku leppima konsensusreeglid, erinevalt ministri pakutust ning soovitas keskenduda suurtele (olulistele poolpoliitilistele) asjadele. Kui põhiseadust muudetakse, siis võiks ette võtta ühe konkreetse teema, kommunikeerida seda ka avalikkusele ja arutada seejärel läbi. Pr Madise leidis, et võiks kaaluda uuringu tellimist ka rahva tunnetuse kohta põhiseaduse suhtes – ehk mis inimestele korda läheb.

Märt Rask märkis, et põhiseadus ei saa vastata korrektse õigusakti nõuetele ehk kõiki vigu põhiseaduses elimineerida ei saa, tegemist on poliitilise rahvusliku kokkuleppega. Paindliku tõlgendamisega on seni suudetud ületada kitsaskohad ning ei ole mõtet muuta aluspõhimõtteid ega arutada pisisasju. Hr Rask tegi ettepaneku jätta kõrvale see, mis puudutab rahva tahte tekkimist. Põhiseadus on hr Raski hinnangul esmalt poliitiline dokument ja alles siis õigusallikas. Põhiseadus peaks jääma konservatiivseks dokumendiks, mida asutakse muutma või peetakse rahvaga nõu ainult siis, kui tekib kindel vajadus või kriis. Hr Raski hinnangul praegu see vajadus puudub. Samas, kui on soov anda oma panus põhiseaduskorra arengusse, siis tuleks Hr Raski ettepanekul sõnastada teemade kaupa kitsamad teemad, mille kohta igäüks ütleb välja oma arvamuse ning sealt on võimalik edasi minna.

Rait Maruste polnud hr Raskiga nõus. Hr Maruste sõnul on põhiseaduse normid sõnastatud väga detailselt ning seega tulevad lahknevused paratamatult esile. Kui piisavalt abstraktselt oleks sõnastatud, oleks tõlgendusruumi rohkem. Ühtlasi leidis hr Maruste, et on hilja, kui põhiseadust hakatakse muutma alles siis, kui tekib kriis. Põhiseaduse väärtus on see, et ta on etteulatuv.

Uno Lõhmus leidis, et põhiseaduses ei ole vigu, seal võivad olla probleemid ning eristada tuleb poliitilisi küsimusi ja juriidilisi küsimusi. Hr Lõhmuse sõnul on põhiseaduse muutmine poliitiline küsimus, seda ei otsusta juristid, vaid Riigikogu või valitsus. Kogu ülesandeks võiks olla üle vaadata praktikas tõusetunud probleemid ja neid õiguslikult hinnata. Hr Lõhmus leidis, et põhiseaduse kommentaaride osas tehtavat tööd ja kogu tööd ei ole vaja omavahel siduda, kuna kommentaaride pinnalt tekib ka palju üksikuid ja väikesi küsimusi. Aeg-ajalt on vaja analüüsida ka värske pilguga uue praktika najal mis põhiseadusega on vahepeal toimunud.

Priit Pikamäe nentis, et arutelust kumab läbi argument, et samalaadne analüüs on kunagi juba tehtud ja see jäi seisma. Seetõttu on küsimus, kas kogu töö tulemusega võib samuti juhtuda. Hr Pikamäe tegi ettepaneku, et ministeeriumi poolt välja pakutud teemad tuleks läbi arutada ja siis uurida, milliseid probleeme veel nähakse ning ka nende üle arutada. Hr Pikamäe hinnangul ei ole vaja põhiseaduse muutmist karta. Kui on tarvidus põhiseadust korrigeerida, siis tuleb seda teha.

Ülle Madise rõhutas täiendavalt, et P. Varuli komisjoni raport ei jäänud seisma, vaid sellest kasvas välja esimene põhiseaduse kommentaar. Raporti tekstis tehti parandused, seda uuendati, täideti lüngad ja lisati viited. Pr Madise hinnangul ei ole põhiseaduse muutmist kardetud, kus on tarvis seal on muudetud, muutmata on jäänud seal, kus puudus konsensus. Kogu töö korraldamiseks on vajalik esmalt teada, mis on kogu eesmärk ja kuidas tulemus sünnib, see peaks olema üheselt arusaadav.

Allar Jõks leidis, et põhiseadust tuleks muuta nii vähe kui võimalik ja nii palju kui hädavajalik, et selle tekst oleks tegeliku eluga kooskõlas. Selleks, et tekiks õiguskuulekus ja põhiseadusteadlikkus tuleb olulised teemad läbi käia – üheks teemaks hr Jõksi arvates on EL-i õigus, täpsemalt põhiseaduse täiendamise seaduse § 3.

Madis Ernits leidis, et tegemist on kõigi aegade parima põhiseadusega, mis ei tähenda, et see oleks täiuslik. Tuleks vaadata, kas praktikas ja teoorias on midagi uut välja kujunenud. Töökorralduslikult kutsus hr Ernits üles sõnastama probleeme mitte peatüki vaid paragrahvi täpsusega. Eemaldada tuleks paar ebaõnnestunud sätet, et ülejäänud paremini toimima hakkaks. Samuti tuleks hr Ernitsa arvates arutada ka mõne teoreetilise kontseptsooni üle laiemalt.

Heiki Loot leidis, et ühiseks eesmärgiks võiks olla, et selle töö tulemusena tugevdatakse põhiseadust ja põhiseaduse kultuuri. Erinevalt P. Varuli komisjonist puudub vajadus põhiseaduse tervikanalüüsi koostamiseks. Komisjoni liikmed võiksid teha valiku probleemidest, mille alusel saab määratleda ühisosa, millega edasi tegeleda. Hr Loodi arvates on valitsuse ja Justiitsministeeriumi etteantud teemad hästi valitud ja põhjendatud ning ta toetas mõtet, et nendes valdkondades kuulatakse kõigepealt ära sisulised ettekanded ekspertidelt, eelkõige riigikaitse valdkonnas. Töö eesmärgiks võiks olla hea nõuanne valitsusele, mille pinnalt saab poliitiline tasand edasi arutada ja otsustada, kas põhiseadust muuta või mitte.

Jüri Adams pakkus välja lähtepunktid kogu töökorra sisustamiseks, see võiks olla Justiitsministeeriumi abistav, kus antakse vastused küsimustele, mida esitab justiitsminister. Paika tuleks panna kooskäimise sagedus ning selle kõrval võiks olla erakorralisi kokkusaamisi vastavalt vajadusele. Kogul võiks olla õigus võtta vastu ettepanekuid ja pöördumisi väljastpoolt ning kogu liikmel peaks olema õigus algatada teemasid, mida minister otseselt arutlusele ei ole andnud. Ühtlasi leidis hr Adams, et ükski liige ei saa tõenäoliselt endale kohustuseks võtta raporti koostamises osalemist.

Paloma Krõõt Tupay leidis, et arutelu tugevdab meie õigusriiki ja põhiseaduse kultuuri ning kunagi tehtud analüüs ei välista tulevikus põhiseaduse üle arutamist. Õiguskultuuri iseloomustavadki erinevad seisukohad ning kõik oleneb tõlgendamisest. Pr Tupay sõnul ei suudeta ühe aasta jooksul kõiki küsimusi arutada ning soovitas mõelda asjadele, mis hetkel juba töös on. Näiteks on poliitilisel tasandil lubatud tegeleda presidendi valimiskorraga ning ka laiapiindse riigikaitse osas on hetkel analüüsid koostamisel.

Rait Maruste tegi ettepaneku, et kogu liikmed paneksid ühele A4 lehele kirja need küsimused, millega ta leiab, et tuleks tegeleda ja mida peaks kogu arutama. Seejärel püüaks Justiitsministeeriumi ametnikud sisendi ära üldistada ja kogu liikmetele saata ning järgmisel korral valiks kogu sealt välja mingid konkreetsed teemad, millega edasi minna.

Kokkuvõte ja otsused:

- 1) *ühine arusaam on, et Eestil on hea põhiseadus;*
- 2) *lähtekoht arutelus on, et ei seata kahtluse alla põhiseaduse demokraatlikku parlamentaarset riigikorda;*
- 3) *kogu ülesandeks on kehtiva põhiseaduse hoole ning seetõttu ei ole fookuseks sõna „muutus“. Raportiga pannakse paika kogu liikmete jaoks olulised probleemid põhiseaduses ja pakutakse välja võimalikud lahendused;*
- 4) *koostatakse kogu töökorra projekt;*
- 5) *kogu ei lähtu absoluutse konsensuse printsüübist, see ei hakka toimima. Eriarvamused on lubatavad;*
- 6) *kogu sekretär on Heili Kaares, kes saadab kogu liikmetele teadmiseks oma telefoni numbri ja e-posti aadressi;*
- 7) *kogule luuakse meililist;*
- 8) *kogu liikmed edastavad 14 kalendripäeva jooksul Heili Kaaresele oma nägemuse põhiseaduse olulistest probleemidest (piiranguid ei seata), mille põhjal ministeerium koostab põhiseaduse probleemide kataloogi;*
- 9) *järgmine kohtumine toimub hiljemalt veebruarikuu lõpus. Arutamisel on töökorra kinnitamine ja ministeeriumi saadetud probleemide kataloogist ühisosa leidmine.*

Ministeerium saadab kogu liikmetele käesoleva kohtumise protokoll, töökorra projekti ja põhiseaduse probleemide kataloogi;

10) ülejäämine kohtumine toimub eelduslikult märtsikuus, kus tutvustatakse laiapindse riigikaitsega seotud küsimusi. Ministeerium saadab kogu liikmetele ettekandeid puudutavad sisendmaterjalid.

Vabariigi Presidendi valimise korra võimalik muutmine

Sõnavõttud:

Urmas Reinsalu andis ülevaate selle kohta, mis toimub antud teema raames poliitilisel tasandil. Tänapäevane koalitsioon on püüdnud poliitilise tahte presidendi valimiskorda muuta. Ministeerium on teoreetilistest võimalustest koostanud memo. Ministri sõnul tuleks võtta lähtekoht, et kui koalitsioonis tekib idee, kuidas Vabariigi Presidendi valimiskorda muuta, siis minister presenteerib seda kogule ning kogu saab esitada selle kohta arvamusi.

Arutelu:

Jüri Raidla leidis, et põhiseadust tuleks muuta vaid siis, kui selleks on tõsine vajadus ning kutsus poliitikuid ja kogu üles sel teemal hr Maruste koostatud artiklit põhjalikult käsitlema.

Märt Rask leidis, et hea oleks kuulata ära poliitikute arusaamine, kuidas seda probleemi tuleks või saaks lahendada. See võiks olla üks võimalik otsustuste pakett, millest lähtuda õigusliku pildi kujundamisel.

Otsused:

- 1) ministeerium saadab kogu liikmetele ministeeriumi koostatud presidendi valimise korra muutmist käsitleva dokumendi;**
- 2) minister presenteerib presidendi valimise teemat siis, kui on olemas poliitiline sisend.**

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu

Signe Usar juhataja protokollija

Protokolli nr 1 lisa

ESITATUD valitsuskabineti nõupidamisele

ESITAJA: justiitsminister Urmas Reinsalu

TEEMA: Eesti Vabariigi Põhiseaduse analüüs

SISUKOKKUVÕTE

Eesti Vabariigi põhiseadus võeti vastu 28.06.1992 toimunud rahvahääletusel ning põhiseadust on muudetud viiel korral: a) 25.02.2003 seoses volikogu valimise tähtaja pikendamisega, b) 05.10.2003 seoses Euroopa Liitu kuulumisega, c) 12.04.2007 seoses eesti keele rõhutamisega preambulis, d) 13.04.2011 seoses Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamise ning Vabariigi Presidendi poolt sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise ning e) 06.05.2015 seoses kohaliku omavalitsuse valimistel valimisea langetamisega.

Põhiseaduse muutmise vajaduse hindamiseks koostati Justiitsministeeriumi poolt 1999. a Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

Viimasest Põhiseaduse juriidilisest analüüsist on möödunud arvestatav aeg⁹⁸ - Põhiseaduse mõtet on arendanud edasi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja üldkogu otsused ning need on kajastatud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes, mille viimane versioon on avaldatud www.pohiseadus.ee.

Põhiseadus on elav ja arenev riigi ja ühiskonna toimimist sisustav, korrastav ja raamistav töövahend, mis vajab aeg-ajalt tulenevalt muutunud keskkonnast, uuesti analüüsimist ning hinnangute andmist. Põhiseaduse analüüs oleks hindamatuks abivahendiks tulevikus nii poliitiliste kui õiguslike valikute langetamisel.

ANALÜÜSI LÄHTEKOHAD

Analüüsi koostamise lähtekohad on järgmised:

- Eesti riikluse aluspõhimõtted ei kuulu muutmisele;
- analüüsi eesmärgiks ei ole välja pakkuda konkreetseid Põhiseaduse muutmissetepanekuid, kuid samas ei saa välistada, et analüüsi koostamise käigus tekib teiste seaduste muudatusettepanekuid;
- analüüsi koostamisel peab tagama akadeemilise neutraalsuse. Akadeemilise neutraalsuse tagamise üheks eelduseks on analüüsi juhtrühma ning analüüsi koostajate valimine tunnustatud juristide ning õigusteadlaste hulgast.

Põhiseaduse analüüsi koostamise arutelu toimus Riigikogu põhiseaduskomisjonis käesoleva aasta 13. juunil ning komisjoni liikmed toetasid analüüsi koostamist (hääletage 6:1).

⁹⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni (moodustatud Vabariigi Valitsuse 04.05.1996.a korraldusega) lõpparuanne on kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehel: <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>

Pärast viimast Põhiseaduse juriidilist analüüsi on lisaks muudele küsimustele Eesti õiguskorda mõjutanud liitumised Euroopa Liidu ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooniga (NATO). Seetõttu on soovitatav analüüsi koostamisel keskenduda ennekõike alljärgnevatele küsimustele.

1. **Euroopa Liidu liikmelisusega seotud küsimused.** Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ning liitumisel toimus rahvahääletus ning põhiseaduse täiendamise seadusega nähti otsesõnu ette võimalus teostada suveräänset riigivõimu Euroopa Liidu kaudu. Arvestades Euroopa Liidu kiiret arengut ja süvenevat integratsiooni sh sisejulgeoleku valdkonnas, on vajalik neid valdkondi analüüsida. Süveneva integratsiooni legitiimsiooni küsimusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohtu üldkogu 12.07.2012 kohtuotsuse asjas nr 3-4-1-6-12 punktis 223.⁹⁹
2. **Laiapindse riigikaitse käsitlusega seotud küsimused.**
 - 2.1. **NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed.** Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO) on sõjaline liit, millele pandi alus 04.04.1949 Washingtoni lepinguga. NATO põhineb kollektiivkaitsel (artikkel 5), mille kohaselt kohustuvad liikmesriigid välise rünnaku korral vastastikust kaitset osutama. Eesti Vabariik on alates 29.03.2004 NATO liikmesriik. Kuigi rahuajal puuduvad NATO'l otsesed nõ käsuõigused liikmesriikide suhtes, siis sõjaliste operatsioonide ettevalmistamisel ja läbiviimisel on NATO pädevus märgatav (kiirreageerimisjõudude vastuvõtmisest kuni sõjalise operatsiooni juhtimiseni).
 - 2.2. **Eriolukordade regulatsioon.** Omavahel on seotud hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra (sõjaaja) mõisted (nn eriolukorrad). Mõisteid on käsitletud erinevates õigusaktides: PS § 87 p 8 ja §§ 129—130, hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus ja sõjaseisukorra seadus. Ainsana on õigusaktide tasandil defineerimata ja sisuliselt määratlemata mõiste "sõjaseisukord", kuid teiste mõistete kaudu on see tuletatav. Üldistatult võib välja tuua, et kaitseväge kaasamise regulatsioon on üldine ja jätab mitmed aspektid lahtiseks. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise on mitme seaduses sätestatud meetme kohaldamise eelduseks. Vaadeldes teemat laiemalt, tuleb õigusliku analüüsi mõttes peatuda küsimusel, miks eristab põhiseaduse tekst teineteisest erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda. Seejuures tuleb üle küsida just see, et mil määral eeldab põhiseadus erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamiseks alati Riigikogu otsust. Sõjaseisukorra osas on küll tehtud erand (PS § 128 lg 2), kuid erakorralise seisukorra osas vastav erand puudub. Samuti ei pruugi isegi sõjaseisukorra puhul tehtud erand olla piisav, kui Vabariigi President ei ole piisavalt kiiresti kättesaadav.

MUUD ANALÜÜSIKOHAD

Eelkirjeldatud suuremate teemade kõrval võib analüüsis käsitleda ka väiksemad ja praktilisemad puuduseid s.h näiteks võib välja tuua:

3. PS § 142 kohaselt teeb õiguskantsler akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia põhiseadusega vastuolus olev õigustloov akt kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla ning vastasel juhul esitab taotluse Riigikohtule. Praktikas ei ole 20-päevane tähtaeg rakendamist leidnud, sest tegemist on liiga lühikese ajaga ning akti andja vajab sõltuvalt aktist pikemat aega enda seisukoha kujundamiseks ning akti eelnõu menetlemiseks;
4. PS § 148 ja § 149 nimetatakse maakohtute kõrval esimese astme kohtutena ka linnakohtuid. Kehtivas õiguses on maa- ja linnakohtute eristamisest loobutud, arvestades et nüüdisaegne ühiskonna mudel ei eelda erinevat kohtupidamist maa- ja linnapiirkondades. Sellel põhjusel ei ole enam kohtute seaduses ega kohtumenetluste seadustes linnakohtu instituuti kasutatud.

⁹⁹ Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222548593>

ETTEPANEK VALITSUSE OTSUSEKS

1. Kiite heaks Eesti Vabariigi Põhiseaduse analüüsi lähtekohad.
2. Justiitsministeeriumil korraldada Eesti Vabariigi Põhiseaduse analüüsi läbiviimine.

KOOSTAJA

Mariko Jõeorg-Jurtšenko, Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik, 620 8207

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 2

Justiitsministeerium, Tallinn

20.03.2017 nr 2

Algus kell 14.02 Lõpp kell 16.12
Juhatas: Urmas Reinsalu
Protokollis: Signe Usar
Võtsid osa:
kogu liikmed: Jüri Adams, Priit Pikamäe, Madis Ernits, Uno Lõhmus, Jüri Raidla, Rait Maruste, Märt Rask,
Puudusid: René Värk, Berit Aaviksoo, Allar Jõks, Ülle Madise, Heiki Loot

Justiitsministeeriumi esindajad: Norman Aas, Kai Härmand, Heili Kaares, Margit Gross, Mariko Jõeorg-Jurtšenko
Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay

Päevakord:

1. Koosoleku protokoll kinnitamine.
2. Kogu töökorra kinnitamine.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi läbivaatamine ja ühisosa leidmine.
4. Arvamuse kujundamine Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

1. Koosoleku protokoll kinnitamine

Eelmise koosoleku protokoll loeti kinnitatuks.

Kogu töökorra kinnitamine

Sõnavõttud:

Minister juhatas koosoleku sisse ning andis ülevaate Ülle Madise esitatud ettepanekutest töökorra kohta – 1) otsuseid ei saa vastu võtta hääletamise teel, vaid konsensusega, eriarvamuste korral esitatakse kõik argumendid; 2) asjatundjate kogu ei saa uue Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS) ettevalmistamise mandaati võtta (Ü. Madise ettepanekud lisatud).

J. Raidla tegi ettepaneku põhimõtteliselt põhiseaduse asjatundjate kogu (edaspidi ka kogu) töökorra kontseptsiooni muuta ning võtta eeskuju justiitsministri õigusloome nõukojast. Ta märkis, et kogu töökorra peaks kinnitama minister, kuulates ära kogu liikmete ettepanekud ja arvamused. Detailsemad ettepanekud lähtuvad sellest teesist:

- 1) punkt 1 – selgelt peab olema välja öeldud, mis kogu on – kogu on justiitsministrit ja Vabariigi Valitsust põhiseadusega seonduvates küsimustes nõustav eksperdikogu;
- 2) punkt 3 – kogu peaks oma õiguslikku seisukohta väljendama ka erinevates riigireformi küsimustes, mille poliitilised suunised tulevad Riigikogult ja valitsuselt;
- 3) punkt 4 – kaaluda võimalust, et kogu tegevusperiood oleks märkimisväärselt pikem;
- 4) punkt 8 – kataloog võiks olla ajas arenev ja edenev. See võib täieneda eelkõige kolmel suunal:
Vabariigi Valitsusel või ministril võib tekkida täiendavaid küsimusi; riigireformi teemal võib kogule tulla erinevaid küsimusi Riigikogust või Vabariigi Valitsuselt; kogu liikmetel võib tekkida täiendusi töö käigus;
- 5) minister peaks leidma võimaluse kogule aseesimehe leidmiseks, kellel oleks ajalist ja kogemuslikku ressursi, et kogu igapäevase tööga tegeleda;
- 6) kogu liikmetest tuleks rääkida kui ekspertidest ning seetõttu võib kogu töösse kaasata eksperte, kes ei ole kogu liikmed;

- 7) kogu töö tulemuseks peaks olema nõ raport, mis võtab kokku kogu poolt väljendatud nõuanded seisukohad;
- 8) töökorras ei peaks minema hääletamise teed. Nii kattuvad kui erinevad seisukohad tuleb raportisse kirja panna ning Vabariigi Valitsus ja Riigikogu otsustavad, milliseid nõuandeid nad vastu võtavad.

Arutelu:

M. Ernits märkis töökorra punkti 3 kohta, et probleemide kataloog sisaldab ka ettepanekuid, mis puudutavad põhiseaduse täiendamise seadust. Kui piirduda töökorras ainult PS-ga, siis ületab kogu talle enda poolt antud mandaati, kohe kui asutakse analüüsima kaht ülejäänud põhiseaduslikku akti. Mõistlik oleks täiendada töökorda kõigi põhiseaduslike aktidega, s.t võtta arvesse ka PS täiendamise seadust ja PS rakendamise seadust.

R. Maruste märkis, et koosolek kogu töövormina on liiga kitsas ning tegi ettepaneku lisada töövormiks ka kirjaliku menetluse. Kuivõrd kogu töö on mahukas, siis peaks hr Maruste sõnul läbi arutama ning töökorras ära märkima, et valdkonnad tuleb ära jagada ja neile eestvedajad määrata.

J. Raidla leidis, et töökorda peaks sisse tooma „raportööri“ mõiste, kes alateemad koos valitud kolleegidega läbi töötab ja ühiselt lauale paneb, selgitades, et raportöör veab teksti projekti ettevalmistamist.

U. Reinsalu leidis, et kogu töös võib teatud küsimuste ettevalmistamiseks määrata raportööri.

M. Rask tegi ettepaneku kasutada punktides 17-19 märksõna „raport“ asemel „kokkuvõte“, selgitades et kogu liikmed koostavad kokkuvõtte arvamustest, kuid raport on kindlapiirilisem, tellitud ja suunatud.

J. Raidla pakkus välja nimetada raport arvamuseks.

U. Reinsalu nõustus nimetama raporti arvamuseks. Ühtlasi märkis minister, et punkti 23 käsitletakse nii, et vajadusel hüvitatakse liikmetele põhjendatud transpordikulutused. Koosolekutel osalemise eest tasu ette ei nähta.

R. Maruste märkis, et töökorda peaks täiendama nii, et kogu võib küsida arvamusi, ettepanekuid, seisukohti valitsusasutuste spetsialistidelt valdkonna reguleerimiseks/korrastamiseks.

K. Härmand ei näinud, et see oleks vajalik, kuna kogu tegevust toetab Justiitsministeerium.

J. Adams märkis, et töökorra 6. peatükk jääb arusaamatuks, kuivõrd justiitsministril ja tema ametnikel on võimalus alati pressiteateid teha ja seda ei ole vaja eraldi kirjutada. Samuti võib iga kogu liige ajakirjandusele öelda, mida tema arvab.

U. Reinsalu nõustus, et kommunikatsiooni punktid võib välja jätta. Hr Reinsalu tegi ettepaneku kogu liikmete ettepanekud arvesse võtta ning seejärel ta kinnitab töökorra.

J. Raidla leidis, et aseesimeest on vaja ja tegi ettepaneku nimetada aseesimeheks hr Maruste.

R. Maruste reserveeris endale õiguse sellest kohustusest vajadusel loobuda.

M. Rask leidis, et aseesimees peaks olema Justiitsministeeriumist ning ta võiks olla asestantsleri staatuses.

U. Reinsalu märkis, et kogu töö korraldamise ja täidesaatva tegevusega tegeleb Heili Kaares ning kogu kohtumisi valmistab ette ja sisustab ministeerium.

J. Raidla leidis, et korraldusliku poole tagab justiitsminister ja Justiitsministeerium, kuid aseesimees peaks tagama vajadusel sisulise töö koordineerimist.

U. Reinsalu leidis, et kogu liikmete hulgast võiks olla aseesimees hr Maruste. Aseesimees asendab kui ministrit ei ole.

R. Maruste märkis, et ta on nõus sellise klausliga, kui ta on aseesimees *primus inter pares* staatuses.

Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi läbivaatamine ja ühisosa leidmine

Sõnavõttud:

U. Reinsalu tänas kogu liikmeid panuse eest probleemide kataloogi valmimisel. Ettevalmistatud toortekst on struktureeritud PS peatükkide kaupa. Hr Reinsalu tõi välja kaks võimalust, kuidas ühisosa leida:

1. võtta ükshaaval ette need 78 ettepanekut ja vaadata, kas kogu liikmed toetavad konkreetse ettepanekuga tegelemist või mitte. See võtab kaua aega, kuna kohe tekivad sisulised vaidlused;
2. püüda tööd struktureerida - üks kogu liige võiks olla konkreetse teema ettekandja, kelle juhtimisel valmistatakse teema ette ja kes võtab kogu teiste liikmete poolt tulnud info kokku. Ülejäänud kogu liikmed oponeerivad või toetavad tema käsitlust.

Minister tegi ettepaneku probleemide kataloog ühislugemisenä läbi käia, et arutada kas mingi teemaga ei peaks kindlasti tegelema.

Arutelu:

P. K. Tupay uuris, kas kogu käib koos kuni 2018. aasta lõpuni või 2017. aasta lõpuni.

U. Reinsalu hindas tööd 2017. aasta lõpuni.

R. Maruste leidis, et aasta lõpus peaks uuesti olukorda hindama.

J. Raidla tegi ettepaneku võtta praegusest aastase perspektiivi, et arvamused peaks olema valmis 2018. aasta jaanipäevaks.

R. Maruste leidis, et esmalt peab selgeks tegema valdkonnad ja need raportööride või töögrupi juhtide vahel ära jagama. Seejärel konsolideeritakse teemad töögruppide sees.

J. Adams leidis, et üldjuhul oleks hea kuulata analüüsi terviku kohta ning üldjuhul peaks kogu tööle järgnema PS muutmise eelnõu Riigikogus. Eelnõu ei saa olla mahukas, seetõttu tuleks eelistada üks muutmine korraga. Vastasel juhul, sõltumata valitsuskoalitsioonist on võimalus, et tehakse diile. PS muudatuste kvaliteedile tuleks kasuks kui diile on vähem, kui on ühed konkreetset ettepanekud ja kui on võimalik saavutada ülekaalukas enamus parlamendis.

U. Lõhmus näeb kahte sorti probleeme. Ühed sätted on jäänud ajale jalgu ja need tuleks lihtsalt kustutada või muuta, kus erilisi probleeme ei teki. Teiseks on aga muudatused, mis toovad kaasa seoste ja põhimõtete muutmise. Hr Lõhmuse hinnangul tuleks keskenduda esmalt põhimõtteliste küsimustele.

R. Maruste märkis, et tema hinnangul võiks valdkonnana üle vaadata põhiõigused ja vabadused, samuti võiks teemavaldkondadeks olla riigireform (riigi organisatsioon ja toimimine), Euroopa Liit (edaspidi ka EL) ja suveräänsus ning riigikaitse.

M. Ernitsa sõnul on ettepanekute kataloogi ükshaaval läbiarutamise alternatiiviks moodustada ettepanekutest valdkonnad, analüüsida need läbi ja hakata siis seisukohti kujundama. Samas leidis hr Ernits, et valdkondade raames teemade käsitlemine võib muuta kogu eesmärgi. Hr Ernits juhtis lisaks tähelepanu sellele, et täiendavalt on kogu liikmete poolt tõstatatud ka kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka KOV) valdkond ja riigikorraldusõiguse valdkond (parlamenti ja õiguskantslerit käsitlevad sätted).

P. Pikamäe märkis, et kolm teemat on juba ees - EL ja NATO, riigikaitse ja Vabariigi Presidendi valimise kord - küsimus on, mida juurde võtta. Hr Pikamäe sõnul peaks tegema seni esitatu põhjal arvamuste ringi, et millega peaks tegelema.

M. Rask, P. K. Tupay ja **U. Lõhmus** nõustasid, et kõigepealt peaks vaatama juba väljapakutud kolme teemat ning neid täpsustama.

R. Maruste leidis, et on mõistlik kui justiitsminister koostab ettepanekutest kokkuvõtte ja küsib valitsuselt teemadega tegelemiseks mandaati.

J. Raidla tegi ministrile ettepaneku formuleerida järgmiseks korraks kolmele valdkonnale lisaks veel valdkonnad/küsimused, mille suhtes on nõu vaja.

J. Adams leidis, et PS-s on muutunud oluliseks teemaks kohaliku omavalitsuse peatükk. Praktiline probleem on seotud KOV-dega, mille sees on linn.

R. Maruste märkis, et edasi tuleks arendada ka demokraatiat. PS-s on rahva kohta vaid kolm paragrahvi. Seda osa tuleks arendada. Hr Maruste hinnangul võiks ette näha rahvaküsitluse/rahvaalgatuse.

U. Reinsalu selgitas, et kogu mõte on PS hoole. Hr Reinsalu ei võtaks hoiakut, et valitsus ütleb, kuna sel juhul muutub kogu kompetents tehniliseks. Laiemas PS hoole küsimuses on väärtuseks kogu liikmete akadeemiline sõltumatus ja arusaam, mida võiks teha. Minister leidis, et kõiki ettepanekuid ei ole hea hakata üksikult üle vaatama ning tõi välja kuus valdkonda, mille alla ettepanekud saab jagada ning tegi ettepaneku määrata valdkondadele vastutava raportööri, kes

võtab selle valdkonna kokku ja ning kannab teema ette koos ettepanekutega. Teised arutavad ja diskuteerivad. Vajadusel saab tellida analüüsi.

Ministri ettepanekul kuus valdkonda, hr Maruste ettepanekul lisatud täiendav valdkond ning arutelu käigus määratud raportöörid on:

- 1) EL ja suveräänsus – raportöör Madis Ernits;
- 2) riigikaitse ja NATO – raportöör Märt Rask;
- 3) riigi korraldusõigus (riigiorganisatsioon/institutsioonid) – raportöör Rait Maruste;
- 4) kohtud – raportöör Priit Pikamäe;
- 5) KOV – raportöör Jüri Adams;
- 6) demokraatia rakendamine (nt Euroopa Parlamendi valimine, rahvaalgatused) – raportöör Allar Jõks;
- 7) põhiõigused ja vabadused – raportöör Uno Lõhmus.

K. Härmand andis teada, et on võimalus palgata inimesi konkreetseid analüüse tegema. Kogu poolt oodatakse lähteülesandeid ja fookuse seadmist. Analüüsitavad teemad peavad läbima hankeprotsessi.

R. Maruste leidis, et analüüse ei ole vaja, pigem on vajadus statistiliste materjalide järele.

U. Reinsalu selgitas, et kogu ei hakka dubleerima PS kommentaare. Analüüs ei peaks käsitlema seda, kuidas valdkond on korraldatud, vaja on välja tuua lahendus, näiteks muutmismudelina.

M. Ernits andis teada, et tal on kaasautorina ajakirjas Juridica avaldamisel suveräänsuse delegeerimise kohta artikkel, ning märkis, et otsus see avaldada oli langetatud enne, kui oli teada, et on kogu liige.

M. Rask uuris, et kui valdkonna grupp leiab, et on vajalik PS muuta, siis tuleks seal pakkuda välja ka formuleeringud konkreetsete sätete kohta.

Minister nõustus.

R. Maruste lisas, et osal juhtudest saaks välja tuua ettepanekud alternatiividena, näiteks kui asjad on vastuolulised.

U. Reinsalu märkis, et eelmisel korral sai paika pandud, et riigikaitse on järgmise korra teema. Presidendi valimise korra puhul minister tutvustab täna eelnõu kujunemist ning järgmisel korral kujundame seisukohad.

M. Rask märkis, et riigikaitstes on käimas väga ulatuslik analüüs, samas revisjoni eesmärgiks ei ole seatud suruda seda PS raamidesse. Järgmisel korral saab anda ülevaate ülesande püstitusest ja teema arendusest, kuid lahendusettepanekuid välja ei tooda. Ettepanekuid saaks teha septembris või oktoobris.

M. Gross täpsustas, et teha saab esialgse ülevaate probleemkohtadest PS vaates ja tutvustada esialgseid mõtteid. Konkreetseid formuleeringuid järgmiseks korraks ei jõua.

Arvamuse kujundamine Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Sõnavõttud

U. Reinsalu tutvustas Vabariigi Presidendi valimise korra lähtekohti ja eelnõu kujunemist. Minister tundis huvi, et kui poliitiline tahe on presidendivalimise korda muuta, siis millisel alternatiivsel moodusel võiks nendest lähtekohtadest juhindudes valimiskorda muuta ja milliseid võimalikke ohte antud mudel endas kätkeb.

Arutelu

P. Pikamäe uuris, mis seisus eelnõu menetlemine praegu on.

U. Reinsalu selgitas, et tegemist on dokumendiga, millel puudub kuupäev, see on eelnõu kavand. Eelnõu kavand on valitsusk koalitsiooni töörühma poolt heaks kiidetud, valitsuse poolt arutatud ja teadmiseks võetud. Minister ootab kogu liikmete kui ekspertide hinnangut. Kogu liikmete tähelepanekud on sisendiks eelnõu parlamendis edasi arutamiseks.

R. Maruste leidis, et teemas on sisulised ja protseduurilised probleemid. Praegu puudub seaduses kandidaatide ülesseadmise aeg. Kui PS-st kaotatakse § 65 p 3 ja see jääb lahtiseks, siis võivad tekkida probleemid. Selgelt peab olema kirjas, milline on kandidaatide ülesseadmise aeg. Hr Maruste hinnangul tuleks kandidaadi vanusetsensuseks märkida pigem vähemalt 50 aastat. Hr Maruste märkis, et me tegelikult ei tea mitu valmisvooru tegelikkuses toimub - kandidaatide arv ja voorude arv peaks olema omavahel seotud ning vastavalt sellele peaks reguleerima väljakukkumise osa. Ametiaeg peaks olema ühekordne ja 7 aastat. Võiks lisada ka selle, et vaadatakse kriitiliselt üle Vabariigi Presidendi ametihüve seadus.

M. Ernits toetas seda, et presidenti valib ainult üks organ. Kõige mõistlikum kompromiss on valimiskogu.

President tuleks valida ainult üheks ametiajaks ning sel juhul oleks mõistlik tema ametiaega pikendada, nt 7 aasta peale. Hr Ernits toetas ka seda, et kandidaatide ülesseadmise aeg peaks olema paigas. Kavandis valimisteks ette nähtud viis vooru ja kolm päeva tekitab küsimusi, kuidas see praktikas toimima hakkab. Hr Ernits soovitas see osa uuesti läbi mõelda - kui teha üks suur kogu, siis ei pruugi kolmepäevane valimisprotseduur olla mõistlik ressurside paigutus. Valimised võiksid ja peaksid toimuma ühel päeval ja ette tuleks näha mitte üle kolme valimisvooru, nii et need mahuksid ühe päeva sisse. Hr Ernitsa hinnangul võiks lasta häälte jagunemise võimalikud mudelid riigiteadlastel läbi analüüsida. Hr Ernits tõi variandina välja, et kui on kolm vooru, siis teise vooru võiks edasi saada kolm kandidaati (50%+1 antud häälte nõue) ning kolmandas voorus oleks suhtelise häälteenamuse nõue. Polariseerumise vältimiseks on soovitatav mitte teha teist vooru kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel. Hr Ernits tegi ettepaneku leppida PS tasandil kokku, kuidas valimiskogu komplekteeritakse, toetades valimiskogu väljakujunenud suuruse säilitamist.

J. Adams märkis, et dokumendi eelnõu kujul vormistamine on ennatlik ja tekst toores, kuid poliitiline idee on sümfaatne. Hr Adams tõi välja, et Riigikogu info- ja analüüsiosakond tegi uuringu, milles on osade Euroopa riikide presidendivalimise süsteem ära kirjeldatud. Sealt saab eeskujuga võtta ning huvitavam oleks eeskujusid otsida ka EL välistest riikidest. Eelnõus ei ole käsitletud seda probleemi, mis presidendi valimise seekord ummikusse ajas ehk ei osatud ette näha, mis juhtub kui on ainult üks kandidaat. Tuleb mõelda, kas on võimalik paika panna üldreegel või peaks tegema erireegli - näiteks kui on üks kandidaat, siis hääletamist ei toimu.

J. Raidla leidis, et eraldi tuleb kaaluda, mis läheb muudatustega seonduvalt PS-sse ja mis läheb seadusesse. Ühe tähtsaja mõte on hr Raidlale sümfaatne ning ta lisaks juurde, et presidendil on PS järgi tasakaalustaja roll ja see võimekus kasvaks ühe tähtsajaga. Ametiajaks pakuks hr Raidla kuus aastat. Viis kohustuslikku valimisvooru ei sobi ja tuleks välja jätta. Samuti tuleb välja kirjutada, et hääletusvoorude vahel ei ole võimalik uusi kandidaate üles seada, see on praegu printsipiina. Seletuskirjas on ettepanek, et hääletusvoorude vahel peab olema võimalus poliitiliste kokkulepete jaoks, mis ei ole taunitav, kuid ta tegi ettepaneku seletuskirjas see välja jätta. Hr Raidla tegi ettepaneku, et kandidaadi esitamise tähtaeg peaks olema vähemalt 60 päeva, parem 90 päeva ja valmiskogu liikmed peaksid olema veel 30 päeva varem seatud. Võrdsete häälte korral läheb vanem kandidaat edasi, see ei sobi ja tuleb välja võtta. Samuti tuleks seletuskirjast välja võtta tugevad viited koalitsioonilepingule ja koalitsioonile. Hr Raidla hinnangul pole vaja säilitada tänast KOV liikmete ja Riigikogu liikmete proportsiooni valimiskogus. Valmiskogu peaks olema 203 liikmeline - 101 Riigikogu liiget ja 102 KOV esindajat. KOV suurus ei peaks olema põhiliseks kriteeriumiks esindatuse loomisel ning tema ettepanek on välja töötada mehhanism, kuidas KOV esindajad valimiskogusse tekivad. Tervikuna kontseptsiooni hr Raidla toetab.

U. Lõhmus märkis, et eelnõus on küsimusi, mida peaks reguleerima seaduses - nt vähemalt kahest KOV esindajast ja kui vana ta peab olema. Samuti ei ole vaja märkida PS-s, millisel päeval on üks valimisvoor ja millal on teine. Hr Lõhmus on nõus, et maksimaalselt kolmest hääletusvoorust piisab. Küsimus on, kas PS-s peab hääletusvooru reguleerima. PS-s peab olema sätestatud vaid oluline ja vajalik ning sellisel kujul on eelnõu liiga detailne.

M. Raski sõnul tuleb selgelt fikseerida, et presidendi valimine on Riigikogu või valijameeste kogu töökohustus ja ei tohi lubada hääletamisvabadust. Hääletamisest osavõtuks loetakse üksnes kehtivat sedelit (rikutud sedeli asemel on võimalik uus sedel võtta ning tühi sedel ei loe) - tuleb lahti kirjutada, mida tähendab osavõtt ning paika panna ühe kandidaadi puhul toimimine (nt

vastuhääl). Hr Rask leidis, et kandidaadi maksimaalse vanuse kriteeriumiks ühekordse ametiaja puhul võiks olla 60 aastat.

R. Maruste sõnul oleks vanuse tõstmisel presidendi sotsiaalne kandepind laiem. Samuti tuleb läbi mõelda olukord, kus Riigikogu liikmed võivad olla ka KOV volikogu liikmed, et nad ei saaks kahte kogu korraga esindada.

P. Pikamäe on seda meelt, et kahe koguga senise praktilise kogemuse pinnalt jätkata ei ole mõistlik. Pigem peaks presidendi ära valima parlament ja loobuda võiks valimiskogust. Ta nõustus eelnevate märkustega, et üle tuleb vaadata sätted, mida vääriskid olema PS-s ja need, mis jäävad seaduse regulatsiooni. Viis hääletamisvoorut on küsimusi tekitav. Hr Pikamäe ei näe presidendi tagasivalimises teiseks ametiajaks probleemi. See on poliitilise vastutuse küsimus.

M. Ernitsa arvates tuleks kaaluda, et võimalikult vähe muutes saavutataks need eesmärgid, mis on püstitatud antud kontseptsiooniga.

M. Rask nentis, et rahvahääletuse vormi ei peaks kasutama. Kui see eelnõu koos parandusettepanekutega on kompromiss, siis tuleks see võtta aluseks. Põhjendused võiks olla paremad.

Otsused:

1) Järgmine kohtumine toimub umbes kuu aja pärast ning Märt Rask annab ülevaate PS probleemkohtadest riigikaitse valdkonnas.

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

Signe Usar
protokollija

Protokolli nr 2 lisa 1

Heili Kaares

Saatja: Ülle Madise
Saatmisaeg: esmaspäev, 20. märts 2017 11:21
Adressaat: Heili Kaares; JM Põhiseaduse asjatundjate kogu
Teema: RE: Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku kutse ja dokumendid

Austatud kolleegid,

Kahjuks olen kl 15 Riigikogus arupärimisele vastamas. Seega ilmselt koosolekule ei jõua.

Mõned mõtted, millega palun võimalusel arvestada.

1. Pooldan Berit Aaviksoo lähenemist Põhiseaduse võimalike probleemide lahendamisele. Seega ei ole minu arvates enamikku nn muutmisevajaduste loetelus esitatud vaja muuta ega ka ülikoolilist analüüsi tellida. Kindlalt olen vastu toimiva institutsionaalse tasakaalu lõhkumisele. Minu arvates on võimude tasakaaluvalem end hästi õigustanud ja selle muutmine võib kasu asemel kahju tuua. Sisuline analüüs tasub tellida valdkondades, kus tõepoolest on probleem tekkinud ja vaja see lahendada või kus on arenguvõimalus. Ennekõike EL, NATO, vbl kohtukorraldus.
2. Töökorra kohta:
 - a. minu arvates ei saa me endale uue Põhiseaduse ettevalmistamise (ükskõik, kas pelga vormilise redigeerimise või ka sisuliste muutuste kaudu) mandaati võtta. Esiteks pole ühiskonna seesugust tellimust; teiseks pole ilmnenud lahendamataid probleeme, mis uue Põhiseaduse tegemist õigustaksid; kolmandaks pole täitevvõimul Põhiseaduse muutmise algatamise õigust. Riigikogu põhiseaduskomisjonis peetud arutelust ei koorunud taolist tellimust samuti.
 - b. Kui minister soovib riigiõiguse küsimustes komisjonilt sõltumatut akadeemilist nõuannet (mis on väga hea praktika), ei saa minu arvates see nõuanne sündida hääletamise teel. Minu meelest on ainumõeldav konsensuslik lähenemine. St eriarvamuste korral esitatakse nõuandes kõik argumendid. Otsustusvõimu ei ole komisjonil nagunii, seega pole ka hääletamine põhjendatud.

Tervitades
Ülle

From: Heili Kaares
Sent: Tuesday, March 14, 2017 3:06 PM
To: JM Põhiseaduse asjatundjate kogu <PSasjatundjatekogu@just.ee>
Subject: Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku kutse ja dokumendid

Austatud põhiseaduse asjatundjate kogu liikmed, eksperdid

Meil on hea meel kutsuda Teid põhiseaduse asjatundjate kogu koosolekule, mis toimub **E 20.03.2017 kell 14-16 Justiitsministeeriumi suures saalis** (Tõnismägi 5a).

Koosoleku päevakord on järgmine:

1. Kogu töökorra kinnitamine (töökorrad lisatud);
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi läbivaatamine ja ühisosa leidmine (probleemide kataloog ja selle lisa lisatud);
3. Arvamuse kujundamine Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta (eelnõu ja seletuskiri lisatud).

Täiendavalt lisan kirjale eelmise koosoleku protokollid.

Protokolli nr 2 lisa 2

Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus Vabariigi Presidendi valimise korra muutmiseks

§ 1. Eesti Vabariigi Põhiseaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 65 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks;
- 2) paragrahv 79 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 79. Vabariigi Presidendi valib valimiskogu.

Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja vähemalt kahest iga kohaliku omavalitsuse üksuse esindajast, kes peab valimiskogusse kandideerimise viimaseks päevaks olema vähemalt 21-aastaseks saanud kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslik Eesti kodanik.

Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal valimiskogu liikmel on üks hääl.

Vabariigi President valitakse viies hääletusvoorus. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab valimiskogu koosseisu enamus. Viiendas hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes saab enim poolthääli.

Esimesest hääletusvoorust pääsevad edasi viis kandidaati. Igast järgnevast hääletusvoorust langeb välja üks vähim poolthääli saanud kandidaat. Hääletusvoorudes võrdse häältearvu korral pääseb edasi vanim kandidaat.

Esimesel päeval toimub üks hääletusvoor. Teisel ja kolmandal päeval toimub kaks hääletusvooru.

Vabariigi Presidendi valimise ja valimiskogu moodustamise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.“;

ALTERNATIIVNE ETTEPANEK KAALUMISEKS:

- 3) paragrahvis 80 asendatakse sõna „viieks“ sõnaga „seitsmeks“ ning sõna „kaheks“ sõnaga „üheks“.

§ 2. Käesolev seadus jõustub kolme kuu möödumisel väljakuulutamise päevast arvates.

Protokolli nr 2 lisa 3

Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Presidendi valimise korra muutmiseks seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

2016. aastal toimunud Eesti Vabariigi Presidendi valimiste pinnalt tõusetus Eesti Vabariigi Põhiseaduses (edaspidi PS) sätestatud Vabariigi Presidendi valimise korra muutmise vajalikkuse küsimus.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019 punkt 3.5. kohaselt töötatakse välja presidendivalimiste süsteemi muudatused.

Peamised lähtekohad eelnõu väljatöötamisel on:

- tagada Vabariigi Presidendi valimine valimiskogu viimases voorus;
- kaaluda kahe erineva valimisorgani asemel ühe valimisorgani sätestamist;
- püüda säilitada valimiskogus Riigikogu ja kohaliku omavalitsuste esindajate vähemalt tänane proportsioon;
- püüda tagada, et Vabariigi President oleks võimalikult erakondade ülene;
- püüda näha ette, et valimisvoorude vahel on võimalus sõlmida kokkuleppeid;
- püüda luua valimissüsteem kus Vabariigi Presidendi valimistel otsiks poliitilised jõud äärmuskandidaatide asemel keskteelist kokkulepet ning valimissüsteem soosiks kandidaati, kelle vastu ollakse vähem.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu valmistas ette Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Mariko Jõeorg-Jurtsenko (mariko.joeorg-jurtsenko@just.ee; tel 6 20 8207).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud mõne muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõuga muudetakse Eesti Vabariigi Põhiseadusest redaktsioonis RT I, 15.05.2015, 2.

Põhiseaduse muutmist reguleerib PS 15. peatükk. PS § 161 kohaselt on põhiseaduse muutmist õigus algatada vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil. PS § 166 kohaselt võetakse otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena vastu Riigikogu neljaviiendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

2. Seaduse eesmärk

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019 punkt 3.5 näeb ette presidendivalimiste süsteemi muudatuste välja töötamise.

Seaduse eesmärk on muuta Vabariigi Presidendi valimise süsteemi tagamaks ühe valimisorgani poolt võimalikult suure poliitilise toetusega kandidaadi Vabariigi Presidendiks valimist.

Samuti on seaduse eesmärgiks muuta kohaliku omavalitsuse üksuse esindajate valimiskokku valimise põhimõtteid. Võttes arvesse haldusreformi eesmärki vähendada kohalike omavalitsuste arvu, muutub selle tulemusel kohaliku omavalitsuse esindajate proportsioon Riigikogu liikmete arvu suhtes võrreldes senisega. Kui 2016. aasta Vabariigi Presidendi valimistel oli selleks suhtarvuks 101:234, siis järgmisteks valimisteks võib kohaliku omavalitsuse esindajate arv valimiskogus olla väiksem Riigikogu liikmete arvust. Eesmärk on säilitada vähemalt samasugune valimiskogu liikmete proportsioon, kui praegu.

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahvi 1 muudatused:

- 1) PS § 65 punkti 3 kehtetuks tunnistamine seondub Vabariigi Presidendi valimisorgani muutmisega. Kavandatud muudatuse kohaselt ei vali Vabariigi Presidenti enam Riigikogu, seega on vajalik PS § 65 punkt 3 kehtetuks tunnistada.
- 2) PS §-i 79 muudetakse olulises osas ning muudatused on järgnevad:
 - § 79 lõige 1 - valimisorganina sätestatakse ainult valimiskogu, mis koosneb endiselt Riigikogu liikmetest ning kohaliku omavalitsuse üksuse esindajatest. Kehtiva PS kohaselt valitakse kohaliku omavalitsuse esindaja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete hulgast - *Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.* Muudatus võrreldes kehtiva süsteemiga on kohaliku omavalitsuse üksuse esindajate valimises - edaspidi valitakse kohaliku omavalitsuse üksuse esindaja kõigi kohaliku omavalitsuse üksuse valimiskogusse kandideerimise viimaseks päevaks vähemalt 21-aastaseks saanud kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike Eesti kodanike hulgast. St valimiskogu liige ei pea olema kohaliku omavalitsuse volikogu liige.
 - § 79 lõiked 2 kuni 4 säilivad muutmata kujul.
 - § 79 lõiked 5 ja 6 – sätestatakse viis valimisvooru ning põhimõte, et igast valimisvoorst langeb välja vähim poolthääli saanud kandidaat. Juhul, kui kandidaadid saavad võrdselt poolthääli, pääseb edasi vanim kandidaat.

Juhul, kui ükskõik millises hääletusvoorus saab mõni kandidaat valimiskogu koosseisu poolthääled (st 50% +1 hääl), siis osutub see kandidaat valituks. Viimases valimisvoorus osutub aga valituks kandidaat, kes saab enim poolthääli.

 - § 79 lõige 7 - Vabariigi Presidendi valimise ja valimiskogu moodustamise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus (edaspidi VPVS). VPVS-s sätestatakse kandidaatide ülesseadmise tähtaeg, milleks on 30 päeva enne Vabariigi Presidendi valimise algust valimiskogus. Samuti sätestatakse VPVS-s valimiskogu liikmete valimise protseduur ning aeg. Valimiskogu liikmed peavad olema valitud vähemalt 15 päeva enne kandidaatide ülesseadmise tähtpäeva.
- 3) §-s 80 kavandatud alternatiivse ettepaneku kohaselt kaaluda Vabariigi Presidendi ametiaja pikendamist viielt aastalt seitsmele aastale ning piirata järjestikkust ametis olemise aega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega, kuna Vabariigi Presidendi valimise korda ei reguleeri Euroopa Liidu õigus.

6. Seaduse mõjud

Muudatuste mõju valijatele

Muudatused mõjutavalt oluliselt valimiskokku valitavate kohaliku omavalitsuse üksuse esindajate valimise põhimõtteid. Samas kuna muudatuste tulemusel avaneb võimalus kõigil tingimustele vastavatel isikutel kandideerida valimiskokku, siis avaldab see positiivset mõju isikute osalusele riigielu küsimuste otsustamisel.

Muudatuste mõju Vabariigi Valimiskomisjonile

Muudatus mõjutab Vabariigi Valimiskomisjoni, kuid piisav ettevalmistusaeg tagab võimaluse 2021. aastal uue regulatsiooni alusel toimuvateks valimisteks valmisoleku. Muudatused eeldavad tööprotsesside üle vaatamist ning valimiste korraldamisega seotud isikute koolitamist ja nõustamist.

Muudatustest avalikkuse informeerimine on samuti Vabariigi Valimiskomisjoni ülesanne.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega kaasnevad täiendavad kulud riigieelarvest, kuna kolmel päeval toimuvad Vabariigi Presidendi valimised eeldavad valimiskogu liikmete kulude hüvitamist kohalike omavalitsuste poolt. Kulud hõlmavad transpordikulusid ning majutuskulusid vastavalt esitatud kuludokumentidele. Samuti tuleb analüüsida valimiskogu liikmete töölt eemal viibimise võimalusi, kuna valimised ei toimu ainult puhkepäevadel.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisega seoses tuleb olulises mahus muuta Vabariigi Presidendi Valimise seadust.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub kolme kuu möödumisel väljakuulutamise päevast arvates.

10. Seaduse koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 3

Justiitsministeerium, Tallinn

26.04.2017 nr 3

Algus kell 15.08 Lõpp kell 17.20
Juhatas: Urmas Reinsalu, Rait Maruste (alates kella 16.29-st)
Protokollis: Heili Kaares
Võtsid osa:
kogu liikmed: Allar Jõks, Heiki Loot, Jüri Adams, Madis Ernits (videoseadme vahendusel), Märt Rask, Rait Maruste
Puudusid: Berit Aaviksoo, Jüri Raidla, Priit Pikamäe, René Värk, Uno Lõhmus, Ülle Madise
Justiitsministeeriumi
esindajad: Illimar Pärnamägi, Heili Kaares, Margit Gross, Mirjam Rannula
Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay, Erik Salumäe

Päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest riigikaitse valdkonnas.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi riigikaitse valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.
4. Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele.

1. Korralduslikud küsimused

Minister juhatas koosoleku sisse ning märkis, et kogu koosolekute toimumise ajad võiksid olla planeeritud pikemalt ette. Selleks tegi hr Reinsalu ettepaneku leppida tänasel koosolekul kokku järgmise koosoleku aeg ning raportöridega jooksvalt pikem perspektiiv. Kogu liikmed toetasid ettepanekut. Hr Reinsalu mainis, et järgmisel korral tuleb arutlemisele Euroopa Liidu ja suveräänsuse teema.

Hr Reinsalu selgitas, et päevakorras on punkt „Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele“, mille üle võib mõtteid vahetada. Kuna aga hr Pikamäel ja pr Madisel ei olnud võimalik tänasel koosolekul osaleda, siis tegi hr Reinsalu ettepaneku arutada seda teemat mõnel järgneval koosolekul. Kogu liikmed toetasid ettepanekut.

Eelmise koosoleku protokoll loeti kinnitatuks.

Otsused:

- 1) päevakorra punkti 4 „Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele“ arutatakse mõnel järgneval koosolekul.

2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest riigikaitse valdkonnas

Minister andis sõna riigikaitse valdkonna raportöörile Märt Raskile.

Sõnavõttud:

M. Rask juhatas teema sisse ning andis sõna riigikaitse töörühma juhile Margit Grossile (M. Grossi ülevaade riigikaitseõiguse revisjoni tegevustest lisatud).

R. Maruste märkis, et pealkirja järgi on ettekande teemaks riigikaitseõigus, mis on laiem mõiste kui riigikaitse põhiõigus.

M. Raski hinnangul ei ole selles valdkonnas ilma õigusliku baasi analüüsita võimalik formuleerida põhiseaduses kajastatavaid üldpõhimõtteid.

Arutelu:

P. K. Tupay täpsustas, et tema poolt koostatud analüüsi põhjal võib väita, et Eesti õiguskorras on piisavalt palju erikordasid, mis ei ole täpselt määratletavad ning nende omavaheline seos ja koosmõju ei ole väga selge. Erinevate seaduste puhul kehtib erinev juhtimiskorraldus ning tehakse erinevaid otsuseid. Probleem tekib, kui erinevaid juhtimisskeeme ja -otsused tuleb rakendada samal ajal, s.t tekib küsimus, kuidas need omavahel suhestuvad ja milline on nende prioriteetsus. Sama nähtub ka põhiõiguste piiramise puhul, ka siin puudub kriisiolukordades süsteemne lähenemine. Analüüsi põhitulemuseks võib pidada, et riigikaitse valdkonnas puudub süsteemne ja terviklik lähenemine ja lahendus. Samas see süsteemitus ei pruugi olla ajendatud põhiseadusest, sest põhiseadus annab seadusandjale piisavalt laiad võimalused. Põhiseaduse koostamisel ei olnud võimalik arvestada hübriidohtudega.

R. Maruste täpsustas üle, kas erikorra mõistet on kasutatud üldmõistena? Pr Gross nõustus ning hr Maruste selgitas, et mõisteline selgus peab olema hästi määratletud.

3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi riigikaitse valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

Sõnavõttud:

M. Rask selgitas sissejuhatuseks, et ta püüab välja tuua konteksti, mis põhineb kogu liikmete ettepanekutel, ning selles kontekstis analüüsida seda, mis on tehtud ja pakkuda välja lahendusvariante. Hr Rask lähtus põhimõttest, et muutmata põhiseadus on parem kui põhiseaduse muutmine, kuid põhiseaduse 10. peatükk tuleb täielikult ümber kirjutada (M. Raski esialgsed riigikaitseõiguse revisjoni käigus tõusetunud põhiseaduse probleemid ja nende lahendusvariantide ideed lisatud).

Arutelu:

U. Reinsalu tänas hr Raski ja kolleege ettekannete eest ning tegi ettepaneku anda tagasisidet, kas väljatoodud mõtete suund on vastuvõetav, kas mingeid küsimusi tuleks veel käsitleda või oli käsitus liiga radikaalne, eelkõige järgmistes küsimustes:

- 1) põhiõiguste kataloogis teatud piirangute kaotamine;
- 2) omaalgatuslik vastupanu;
- 3) erikordade ühtlustamine ja selle madalamale reguleerimistasandile viimine;
- 4) kollektiivne kaitse;
- 5) riigikaitse juhtimise korraldus.

Hr Reinsalu hinnangul on nende märksõnade kontekstis valitud õige suund.

R. Maruste juhtis tähelepanu, et mõtlemise ja sellest tulenevalt otsustuste selgus algab mõistelisest selgusest, et terminid oleks sisustatud, nt riigikaitse ja riigi kaitse. Tuleks püüda määratleda ka põhiseaduslikud baasterminid, nt sõjaseisukord, erakorraline olukord. Praeguses käsitluses termin riigikaitse, on ebatäpne.

M. Gross täpsustas, et põhiseaduse kollokviumil on olnud arutlusel mõisted riigi julgeolek ja avalik kord ning uues põhiseaduse kommenteeritud väljaandes püütakse neid paremini sisustada põhiseaduse kontekstis.

M. Rask nõustus hr Maruste ettepanekuga. Mõistete selgus on erakordselt tähtis. Septembrikuus saab sellest rääkida täpsemalt.

Minister teatas, et peab lahkuma ning andis koosoleku juhtimise üle hr Marustele.

R. Maruste lisas, et kollektiivkaitse põhimõte tuleb põhiseadusesse lisada. Samas, kui kollektiivkaitse rakendub, siis tõusetub küsimus, mis saab riigi demokraatlikest institutsioonidest. Seadusega seda reguleerida ei saa. Kolmandaks küsimuseks oli põhiõiguste ja vabaduste kehtivus. Hr Maruste hinnangul saab siin lähtuda Euroopa Inimõiguste Konventsioonist. Hr Maruste lubas koostada lühikese ülevaate põhiõiguste ja vabaduste kohta, millised tuleb sõjaseisukorra ajal kindlasti säilitada. Lisaks on kategooria põhiõigusi ja vabadusi, mida võib piirata. Selle kohta on olemas nii erialakirjandust kui kohtulahendeid.

M. Rask märkis, et põhiõiguste ja vabaduste kohta on olemas analüüs.

M. Gross täpsustas, et Euroopa Inimõiguste Konventsiooni valguses ei ole analüüsi tehtud.

R. Maruste lisas, et neljandaks vajab reguleerimist eksiilvalitsuse teema. Hr Maruste hinnangul peaks sõnastama normi, mille alusel on Eesti riikluse kontinuiteediks põhjendatud vajaduse korral võimalik eksiilvalitsuse moodustamine.

M. Rask märkis, et see on suveräniteedi või riikluse järjepidevuse, mitte riigikaitse küsimus.

J. Adams soovis teha ülevaate põhiseaduse riigikaitse peatüki sünni asjaoludest ning Eesti kogemustest erinevate olukordadega tegelemisel, samuti teha mõned ettepanekud. Hr Adams selgitas, et riigikaitse peatükk põhiseaduses on erandlik, kuna selle koostasid inimesed, keda võib nimetada president Pätsi 1938. aasta põhiseaduse fännklubiks ning selle eeskujuks oli 1938. aasta põhiseadus. Hr Adams märkis, et nii kehtiva põhiseaduse riigikaitse peatükk kui ka 1938. aasta põhiseadus on üles ehitatud esimese maailmasõja kogemustele, teise maailmasõja kogemusega eriti arvestatud ei ole. Samas, tänapäeva sõjad ja ohud on teistsugused. Riigikaitse peatükk on hr Adamsi hinnangul arhailine ja absoluutselt kõlbmatu ning see tuleb ümber kirjutada. Lisaks ei ole hr Adamsi sõnul riigikaitse peatükis nimetatud sõjakohtute teemat. Samas seda Põhiseaduse Assambleel arutati. Sõjakohtud tekkisid Eestisse esimese maailmasõja tulemusena ning need püsisid kuni teise maailmasõjani. Samas, sellises mahus need Eestile vajalikud ei olnud. Sõjakohtute teemat mõjutas ka vaidlus küsimuses, et Eestis erikohtuid ei looda. Küsimus on, kas see otsus toona oli vale ja kas see tuleks üle vaadata. Kolmas küsimus hr Adamsi sõnul on seotud üldrahvaliku vastupanuga. Siin tuleb arvestada olukorraga, mis tekkis Põhiseaduse Assamblees. Eelkõige sellega, et seal olid esindatud inimesed, kes nõukogude ajal olid olnud nõukogude võimule vastupanu osutajate hulgas ja keda Eesti iseseisvumise protsessis ei tunnustatud ja kellelt nõuti pretensioonidest loobumist. Küsimus püstitati toona selliselt, et kui nõukogude okupatsiooni tüüpi olukord peaks taastuma, et siis tuleneks põhiseadusest vastupanu osutamise õigus. Hr Adams tegi ettepaneku jätta see ajalooline haav puutumata ja üldrahvaliku vastupanu osutamise säte muutmata. Kogemuste kohta märkis hr Adams, et temale teadaolevalt on Eestis olnud üks sõjaseisukord ja see oli vabandussõja ajal. Erakorralist seisukorda nimetati terminiga kaitseisukord. Kaitseisukord tähendas esmalt seda, et Kaitsepolitsei sai tugevdatud kaadri ja süvendatud ülesanded. Samuti oli kaitse- või erakorraline olukord hr Adamsi hinnangul diktatuurile ülemineku tehniline tööriist, kuna kaitseisukorra väljakuulutamise kogemus näitab, et see andis K. Pätsile ulatuslikud volitused ning aluse vaikivale ajastule üleminekuks. Hr Adamsi arvates sellise olukorra järele Eesti tulevastes õiguskorras vajadust ei ole. Hr Adams lisas ka oma märkused: 1) kui on vajalik teatud olukordi välja kuulutada, siis tuleks selle algatamise õigus anda kellelegi teisele. Riigikogu roll saaks olla tagantjärele selle otsuse kinnitamine või tühistamine. Tänapäeval ei oota ükski sõda ega rünnak nelja päeva, mil olukord välja kuulutatakse. Elutempo, sõjatempo ja kaitsetempo tänapäeval on kiired; 2) ühegi riigikaitse meetme kasutusele võtmist ei tohiks panna sõltuvusse sellest, et olukord on välja kuulutamata.

H. Loot märkis, et kohtumise mõte oligi tuua välja punktid, mille kohta võiks järgnevate analüüside käigus saada vastused, mida saaks juba põhjalikumalt arutada. Hr Loodi hinnangul olid probleemid väga hästi markeeritud, kuid ta soovis kolme küsimust täiendavalt rõhutada. Esiteks kollektiivkaitse küsimus. NATOsse või muusse kaitseallianssi kuulumine on suveräänsuse loovutamine ja selleks peab põhiseaduses olema alus. Selle kohta on hr Ernits kirjutanud oma teesides. Selle võiks läbi töötada ja mõelda, kuidas saab selle aluse luua. Samuti, kuidas hakkab toimuma koostöö NATO vägede juhtimise ja juhtide ning Eesti valitsuse vahel. Reaalne praktiline probleem, mis tekib on nn sihitamise küsimus. Eesti tsiviilvõimud peavad seadma piirid, milleni NATO jõukasutus ulatub. Otsustamise mehhanism peab olema ääretult kiire ning rasked ja keerulised otsused tuleb teha väga kõrgel tasemel. Maksimaalselt tuleb säilitada põhiseaduse üldist põhimõtet, et ühtegi kaalukat otsust ei tohi teha reeglina üks isik. Selleks peavad olema mehhanismid. Teiseks teemaks, mida hr Loodi hinnangul on vaja analüüsida, on erikorrad. Kui erikorrad jäävad, siis tuleb mõelda, kuidas hakkab toimuma nende väljakuulutamine. Kokku tuleb viia olukorra hindamine, otsustamine ja selle lahendamine. Kolmandaks on juhtimise küsimus. Juhtimise ahelas on hr Loodi hinnangul praegu kaks lõtku, milline on presidendi ja valitsuse vaheline suhe ning milline on peaministri ja kaitseministri vaheline suhe. Sisustada tuleb ka presidendi roll riigikaitse kõrgeima juhina.

M. Raski sõnul näeb ta agressiooni korral presidendi otsustusõigust üksnes koos valitsusega. Probleemid tekivad sellest, et püüame riigikaitse valdkonnas sobitada presidentiaalse vabariigi presidenti parlamentaarse vabariigi konteksti.

R. Maruste hinnangul peaks kriitilises olukorras olema otsustusprotsessis kolm liiget: president, peaminister ja parlamendi spiiker.

A. Jõks märkis, et toetab eelnevalt väljatoodud seisukohti ning lisas, et kogu töö üheks näitajaks võiks olla põhiõiguste kataloogi läbitöötamine võttes aluseks Euroopa Inimõiguste Konventsiooni rakenduspraktika.

J. Adams märkis, et põhiseaduse riigikaitse peatüki kirjutamisel ei teadnud keegi, et Eesti saab NATO liikmeks.

M. Ernits märkis, et tema hinnangul pole päris õige öelda, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda kõrgemal peaks olema otsustustasand. Oluline on pigem see, et põhiõiguste riiveks on olemas seaduslik alus ja et riive oleks proportsionaalne. Hr Ernitsa hinnangul on põhjendatud seisukoht, et põhiseaduse 10. peatükk tuleb ümber kirjutada, kuna probleeme on seal rohkem kui algselt arvatud. Kollektiivkaitse põhimõtte kohta märkis hr Ernits, et põhiseadus on adresseeritud Eesti riigivõimule, loob aluse riigivõimu tegutsemiseks ja piirab selle tegutsemist. Kollektiivkaitse kui riigikaitse aluspõhimõtte sätestamisel võib tekkida adressaadi probleem, kuna kollektiivkaitse põhimõtte on suunatud väljapoole ja hõlmab ka teisi riike. Esiplaanil peab olema iseseisev kaitsevõime ja kõne alla tuleks kollektiivkaitse sätestamine eesmärgina, mille poole püüelda. Hr Ernits toetas PS § 126 ümbersõnastamist ettepanud viisil, kuid juhtis tähelepanu sellele, et läbi termini „riigikaitseorganisatsioon“ on põhiseaduses sätestatud Kaitseliit. See vääraks säilitamist. Ettepanekute osas, mis puudutasid PS § 124 lg 3 lauset 2 ja § 130 lauset 2 hr Ernitsal vastuväiteid ei olnud. Hr Ernits väljendas kahtlust PS § 54 lg 2 täiendamise mõistlikkuse osas. Kui põhiseadus kehtib, siis peab mässuga toime tulema Eesti riigivõim. Kui põhiseadus peaks lakkama kehtimast, siis on vaieldamatult omaalgatusliku vastupanu õigus ja kohustus igal eesti kodanikul. Kuid probleem on selles, et kui põhiseadus ei kehti, siis ei kehti ka § 54. Hr Ernits võttis teadmiseks eksiilvalitsuse küsimuse käsitlemise vajalikkuse suveräänsuse peatükis ning toetas kaitseisukorra sätestamise ideed. Kõige olulisemaks pidas hr Ernits mõistelist raamistikku. Riigi julgeolek ja avalik kord olid hr Ernitsa hinnangul võtmemõisted. Samas võiks põhiseadusest välja jääda termin „sõda“. See annaks ette suuna, et Eesti riik ei ole agressiivne. Kaaluda võiks Kaitseliidu mainimist. Hr Ernits toetas ka käsuliini küsimuse edasist analüüsi ning leidis, et see on põhiseaduse tasandi teema. Kohtute rolliga seonduvalt kaitseisukorra ajal hr Ernits märkis, et demokraatlikku põhiseadusriiki iseloomustab see, et võimude lahusus jääb ka kriisides püsima. Hr Ernits leidis, et eelistatult ei peaks hakkama kohtuid ümber tegema. Kaitseisukord võiks olla hr Ernitsa sõnul see instituut, mis asendab kõik senised olukorrad ja seisukorrad.

R. Maruste tundis huvi, kas oleks võimalik järgnevate koosolekute toimumise ajad kooskõlastada kirjalikul viisil.

M. Rask tegi ettepaneku, et minister pakuks välja temale kõige sobivaima nädalapäeva.

H. Kaares tegi ettepaneku, et kogu koosolekud võiksid põhimõtteliselt toimuda kuu viimasel nädalal. Raportöride valdkonnad ja võimalik ajakava on lisatud:

mai	Euroopa Liit ja suveräänsus	M. Ernits
juuni	Riigikorraldusõigus	R. Maruste
august	Kohtud	P. Pikamäe
september	Kohalik omavalitsus	J. Adams
oktoober	Riigikaitse ja NATO	M. Rask
november	Demokraatia rakendamine	A. Jõks
detsember	Põhiõigused ja vabadused	U. Lõhmus

Otsused:

1) Järgmine kohtumine toimub maikuu viimasel nädalal ning Madis Ernits annab ülevaate PS probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas.

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Heili Kaares
protokollija



Ülevaade riigikaitseõiguse revisjoni tegevustest

Margit Gross, tööühma juht

Justiitsministeerium
26.04.2017

Revisjoni eesmärk

Õiguse korrastamine, ühtlustamine ja edasiarendamine laiapindse riigikaitse valdkonnas (õigusloome sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine).

Revisjoni ulatus ja läbiviimise loogika

1. Laiapindse riigikaitse põhimõteteliste küsimuste lahendamine
2. RiKS väljatöötamisel ja vastuvõtmisel lähendamata jäänud valdkonnad ja tõstatatud uued probleemid
3. Projektiga seotud üksik-küsimused ja kiireloomulised probleemid.

• Riigikaitse põhiseaduslik raamistik ja muutmise vajadus,
• ühiskonna toimimine erikorra või faktilise kriisi ajal – ülesannete kriisi ajal piiramise regulatsioon.



• Üldseaduste regulatsiooni erisuste vajaduse analüüs.



• Erikordade ja faktilise kriisi tõrje spetsiifiline regulatsioon.

Seosed teiste projektidega



Koostamisel analüüsid

- ✓ Analüüs „Koormiste, töökohustuse jt kohustuste terviklik regulatsioon“;
- ✓ Analüüs „Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus“;
 - ✓ Alaanalüüs „Riigi kaitseisundite seos põhiseadusega, NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ning välisriigi relvajõudude kaasamine kriisi ja erikorra ajal“
 - ✓ PS § 54 analüüs - kodaniku kohustus olla ustav põhiseaduslikule korrale.
- ✓ Analüüs „Erakorralise seisukorra regulatsiooni tervikanalüüs“;
- ✓ Analüüs „Riikliku järelevalve meetmete kohaldamine kriisi ja erikordades ning relvajõudude kaasamine avaliku korra kaitsesse“;

Koostamisel analüüsid

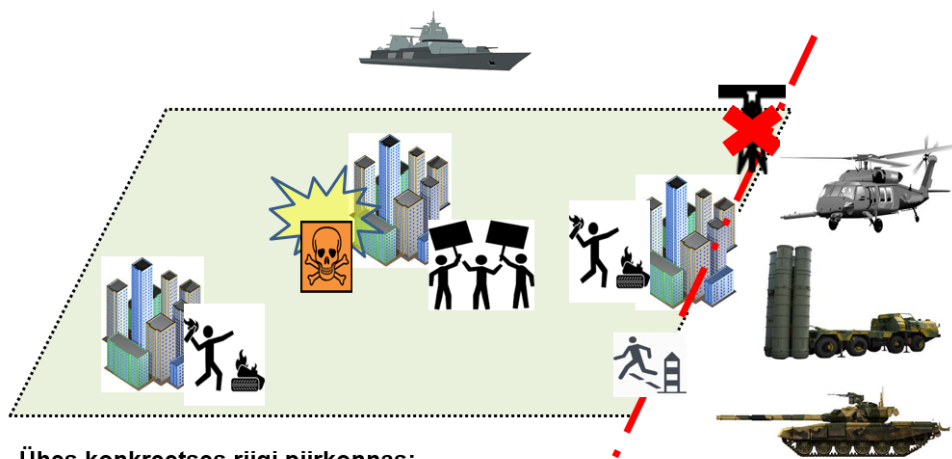
- ✓ Analüüs „Meediateenuste, sotsiaalmeedia, sh nende aluseks olevate sideteenuste, ja sõnavabaduse piiramine“;
- ✓ Analüüs „Sisepiiri ja piirikontrolliga seotud riikliku järelevalve regulatsioon“
- ✓ Analüüs „Kaitseväeteenistusalaste süütegude regulatsioon“;
- ✓ Analüüs „Riigikaitseülesanded ja –teenused valdkondlikes eriseadustes ja avalike ülesannete täitmine erikorra või faktilise kriisi ajal“
- ✓ Analüüs „Kriminaalmenetluse, vääртеomenetluse ja kohtumenetluse erandid“

Planeerimisel analüüsid

- ✓ Haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse erandid – **vastutaja JuM**
- ✓ Riigivastutuse erandite regulatsiooni vajaduse analüüs – **vastutaja JuM**
- ✓ Riigi ressursside kasutamise regulatsioon – **vastutajad RaM, SiM** (vabatahtlike riigi ülesannete täitmisele kaasamise regulatsioon)
- ✓ Elanikkonnakaitse õiguslik reguleerimine – **vastutaja Riigikantselei**
- ✓ Tasude vähendamine, hüvitised ja tagatised erikordade ajal – **vastutajad SoM** (tasude, hüvitiste ja tagatiste vähendamise mõjud ja meetmed negatiivse mõju vähendamiseks); **RaM** (tasude, palkade vms vähendamise võimalused ning finantsteenuste täitmise võimetuse tagajärjed, kompenseerimise võimalused), **JuM** (tasude, palkade vms vähendamise võimalused ning finantsteenuste täitmise võimetuse tagajärjed, kompenseerimise võimalused)
- ✓ Riigikaitse ameti- ja töökohtade arvestus – **vastutajad KaM, RaM**
- ✓ Töö- ja puhkeaja arvestuse pidamine – **vastutaja SoM, RaM**

Lähtekohad

- ✓ kriisiolukordade ja nende lahendamiseks väljakuulutatavate erikordade omavaheliste seoste ebaselgus;
- ✓ juhtimiskorralduse erisused erinevates olukordades;
- ✓ põhiõiguste ja -vabaduste piiramise aluste ebapiisavus ja rakendamise lubatavuse ebaselgus;
- ✓ isikute ja asutuste pädevuste, ülesannete ja volituste kattuvus ning ebaselgus;
- ✓ tsiviil- ja sõjaliste kriiside planeerimise ja neile reageerimise vähene integreeritus;
- ✓ riigi toimimise ja osutatavate teenuste eritingimuste ja -korra puudumine;
- ✓ õigusliku regulatsiooni killustatus, dubleerimine ning vähene süsteemsus.



Ühes konkreetses riigi piirkonnas:

- ✓ riigivõimu vastased meeleavaldused mitmes linnas, eskaleerinud korratusteks
- ✓ ühes linnas kolmest on toimunud plahvatus keemiatehases, palju kannatanuid
- ✓ piiril mitmes kohas tehnilise valve rikked (?) ja piirialal palju piiririkumisi
- ✓ naaberriiki viib piiri taga ja läbi massiivseid sõjalisi õppusi, sõjalise ründe oht

Kas kuulutada välja/kehtestada:

- ✓ linnas nr 1 eriolukord, kogu piirkonnas erakorraline seisukord, kogu riigis kõrgendatud kaitsevalmidus/sõjaseisukord
- ✓ VÕI
- ✓ kogu riigis üks erikord, rakendades teatud meetmeid kitsamalt territoriaalselt

Mõisted

Kriis – õiguslikult defineerimata mõiste

Õiguslikult defineeritud erikorrad

1. **Hädaolukord**
2. **Eriolukord**
3. **Erakorraline seisukord**
4. **Kõrgendatud kaitsevalmidus**
5. **Sõjaseisukord**

Erikord kuulutatakse välja, kui

- vaja rakendada intensiivseid isikute põhiõigusi- ja vabadusi riivavaid meetmeid;
- võtta kasutusele täiendavaid ressursse või neid ümberjagada;
- rakendada täiendavat juhtimiskorraldust.

Põhiseaduslikud piirangud

PS reguleerib kolme erikorda:

- 1) loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja kuulutatavat eriolukorda (PS § 87 p 8),
- 2) erakorralist seisukorda ja (PS §-d 129 ja 130)
- 3) sõjaseisukorda (PS §-d 128 ja 130).

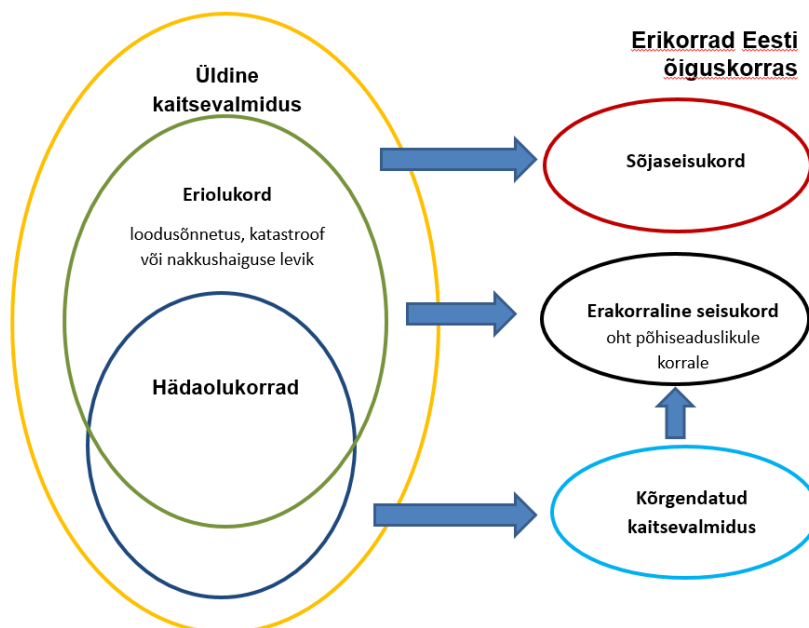
+

mobilisatsioon ja demobilisatsioon

Probleemid:

- Olukordade rohkus
- Väljakuulutamise formaliseeritud protseduur
- Ebaselged pädevused

PS raamistik ei arvesta uudsete ohtudega, mis võivad kaasa tuua sündmused ja nende eskaleerumise niivõrd kiiresti, et formaliseeritud otsust erikorra väljakuulutamiseks ei ole võimalik teha ning olukorrale reageerimine võib osutuda hilinenuks.



Eriolukord

Millal kuulutatakse välja?	Loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks, kui hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik ilma täiendava juhtimiskorralduse või meetmete (nt sundvõõrandamine, viibimiskeeld, koosolekute keeld, KV ja KL kasutamine) rakendamiseta.
Kes kuulutab välja?	Vabariigi Valitsus
Kes juhib olukorra lahendamist ?	Juhib eriolukorra juht (VV määratud minister)

Kõrgendatud kaitsevalmidus

Millal kuulutatakse välja?	Riigi julgeolekut ähvardav suurenenud ohu või rahvusvahelise sõjalise kollektiivse enesekaitse operatsiooni korral, kui sõjaseisukorda ei ole vajalik veel välja kuulutada (eesmärk tõrjuda ohtu ja tagada riigi toimimine).
Kes kuulutab välja?	Vabariigi Valitsus ja kiidab heaks Riigikogu
Kes juhib olukorra lahendamist ?	Juhib peaminister

Erakorraline seisukord

Millal kuulutatakse välja?	Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral (PS korra vägivaldse kukutamise katse, terrorism, massiline korratus, ulatuslik vägivaldaaktatsioon, kollektiivne surveaktatsioon, Eesti territooriumi osaline isoleerimine)
Kes kuulutab välja?	Kuulutab välja Riigikogu VV või Presidendi ettepanekul.
Kes juhib olukorra lahendamist ?	Juhib peaminister, kellele allub sisekaitseülem (siseminister)

Sõjaseisukord

Millal kuulutatakse välja?	Sõjalise ohu korral (sõjalise jõu kasutamine, agressioon, relvastatud rünnak või nimetatute oht)
Kes kuulutab välja?	Kuulutab välja Riigikogu Presidendi ettepanekul või President (agressioon)
Kes juhib olukorra lahendamist ?	Juhib peaminister

Põhiõiguste- ja vabaduste piiramine

- Demokraatliku riigi õiguskorda saab piirata üksnes **vastavuses riigi eksistentsi ohustava ohutasandiga**.

Millised ohutasandid on vajalikud riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks?

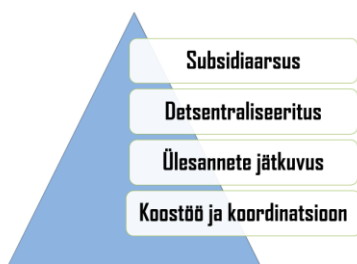
- **Mida intensiivsem** on põhiõigustesse sekkumine (nii ajalisel kui ulatusel), **seda kõrgem peab olema otsustustasand**.

Millisel tasandil tuleb otsustada põhiõiguste piiramine ja piirangute rakendamine?

- Tavaolukorras põhiõiguste/-vabaduste riive alused vs erikorras täiendavad piirangu alused (PS § 130).

Millal on tegemist rahuajaga, millal mitte? Kas II ptk toodud põhiõiguste- ja vabaduste piiramise legitiimised eesmärgid tagavad piisava õigushüvede kaitse?

Kriisireguleerimise põhimõtted



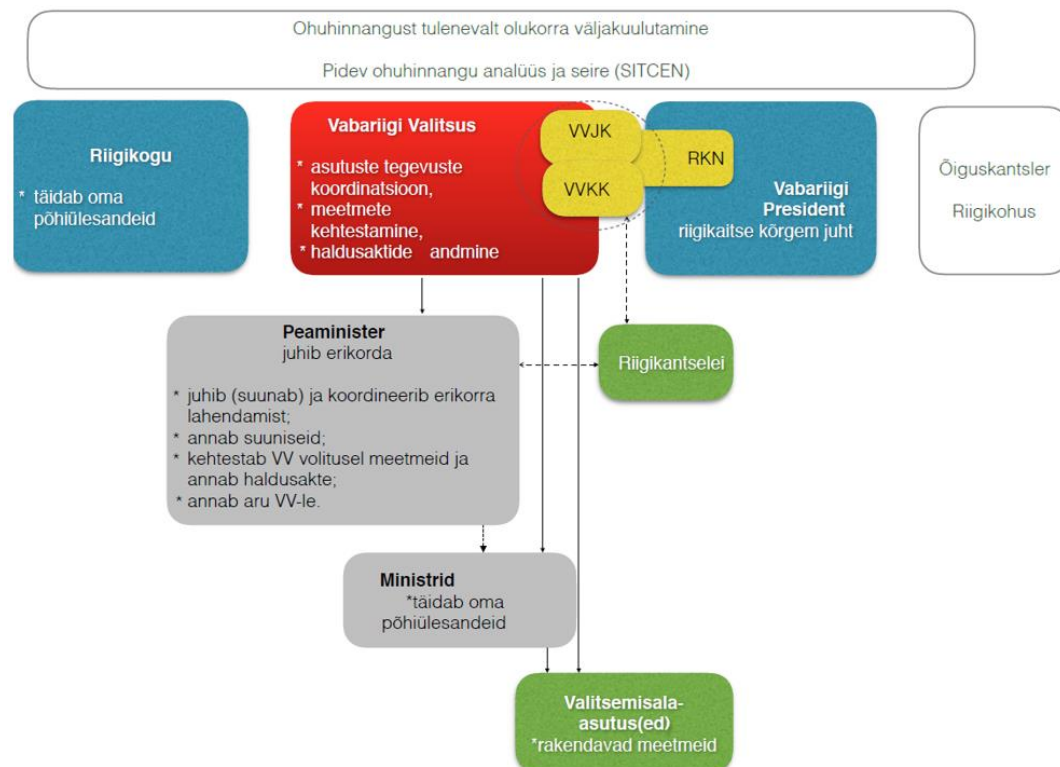
Kriiside lahendamine

Asutuse tegevus ja ülesannete iseloom jääb kriisiolukorras samaks

Kriisiolukorras on väljakutseks:

- Töö intensiivsus
- Ajaline surve
- lgapäevased lahendused ei pruugi toimida
- Stress
- Avalikkuse surve

Joonis 4. Juhtimine erikordades



Pädevused ja volitused

- Erikorra juhtimispädevused - VV, peaminister ning presidenti roll riigikaitse kõrgema juhina
Kellele anda laiemad ainupädevused erikorra väljakuulutamiseks, juhtimisotsuste tegemiseks?
- Presidendi seadlus vs valitsuse hädadekreet
Kas VV peaks olema erakorralisteks juhtudeks piiravate meetmete rakendamise õigus enne erikorra väljakuulutamist?
- Asendussüsteemi astmelisus
Kas Riigikogu, presidenti, valitsuse otsuste vastuvõtmise võimetuse korral on tagatud piisavad alternatiivsed otsustusmehhanismid?

Üldised ettepanekud

- Mida sügavam on kriis, seda radikaalsemad peavad olema kriisi likvideerimise meetmed.
- Erikorras on meetmete rakendamiseks **määrava tähtsusega ajafaktor**, mis kulub otsuste vastuvõtmiseks, mille järel alles avaneb võimalus piirangute kehtestamiseks.
- Tagada kriisis juhtimise **ühetaolisus ja katkematus** olenemata **kriisi sügavusastmest ja sellele antud õiguslikust hinnangust**.
- Sõjaseisukorras säilivad rahuaja pädevused, võimude lahusus ja tasakaalustatus

Ettepanek:

- kaaluda otsustusprotsesside lihtsustamist, kiirendamist selleks et, kui kogu parlament ei saa kokku astuda.
- kaaluda PS § 126 lg 1 muutmist ja ümbersõnastamist järgmiselt: „Riigikaitse korralduse sätestab seadus“.

Alternatiiv: sõnastada kogu PS § 126 ümber, sest ka lg 2 on sisuliselt seadusereservatsioon.

Asjatundjate ettepanekud

Analüüsida PS muutmise vajadust seoses:

1. rahvusvaheliste julgeolekuorganisatsioonide liikmelisusega (eelkõige NATO);
2. omaalgatuslik vastupanu deklaratsiooni (PS § 54) ulatusega;
3. kaitseväes/asendusteenistuses ning erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras põhiõiguste ja –vabaduste piirangute kataloogi suletud loeteluga (PS § 124 lg 3; PS § 130 lg 2);
4. kaitseisukorra PS-i regulatsiooni täiendamisega;
5. kohalike omavalitsuste riigikaitseülesannetega.

Rahvusvaheliste julgeolekuorganisatsioonide liikmelisus - NATO

- Eesti kaitsevõime rajaneb esmasel iseseisval kaitsevõimel ja NATO liikmesusel - **kollektiivkaitse põhimõttel**.
- Põhiseadus selle aluspõhimõtte peaks kollektiivkaitse põhimõtte selgesõnaliselt sätestama.

Ettepanek: täiendada põhiseaduse X peatükki riigikaitse aluspõhimõttega:

„*Eesti riigikaitse rajaneb kollektiivkaitse põhimõttele koostöös teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega*“.

Lisada võib ka reservatsiooni:

„*Riigikaitsealase koostöö alused ja korra sätestab seadus*“.

KOV riigikaitseülesanded

- Loobuda üldrahvaliku riigikaitsega seotud küsimuses riigi ja KOV-i funktsioonide eristamisest tulenevast vastasseisust.

Ettepanek: kaaluda põhiseaduse täiendamist üldklausliga:

„*Kohaliku omavalitsuse riigikaitse ülesanded sätestab seadus*“
või

„*Riigikaitse korraldamine on riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanne*“.

Põhiõiguste ja –vabaduste piiramine

- Riigikaitse on PS-i läbiv teema, mitte üksnes X ptk.
- PS on riigikaitseküsimustes üsna regulatiivne võrdluses teiste Euroopa riikidega.
- PS sätestab põhiõigused, mille piiramine on erikordades välistatud.
- „Kinni kirjutatud“ kataloogi süsteem vajab muutmist, et vältida riigikaitsete eesmärkide täitmisel PS rikkumisi.
- Hoiduda täitevõimule põhiõiguste piiramiseks vaba üldvolituse andmist.

Ettepanek: Tõsine ja kaalutletud analüüs peaks seaduse tasandil **panema paika erikordades rakendatavate põhiõiguste piirangute kataloogid**, milles on kaalutud ka **meetme proportsionaalsust**. Põhiseadusesse peaks jääma üldpõhimõte, et põhiõiguste piiramine **ei saa olla meelevaldne**.

Kaitseseisukorra regulatsioon

- Ükski erikord või kaitseseisukord ei tohi sillutada teed diktatuurile, teenida mõne poliitilise jõu või isiku võimulpüsimise või sinna saamise ambitsioone.

Ettepanek: analüüsida demokraatia kaitsepõhimõtteid ning võimalusi integreerida neid PS-i.

Omaalgatuslik vastupanu deklaratsiooni

Ettepanek: täiendada PS § 54 lg 2 teksti pärast sõna „vastupanu“ sõnadega: „mille alused ja korra sätestab seadus“.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 4

Justiitsministeerium, Tallinn

24.05.2017 nr 4

Algus kell 14.03 Lõpp kell 16.13
Juhatas: Urmas Reinsalu
Protokollis: Signe Usar, Heili Kaares
Võtsid osa:
kogu liikmed: Priit Pikamäe, Madis Ernits, Uno Lõhmus, Rait Maruste, Märt Rask, Ülle Madise, Heiki Loot, Allar Jõks
Puudusid: René Värk, Berit Aaviksoo, Jüri Adams, Jüri Raidla
Justiitsministeeriumi
esindajad: Heili Kaares, Margit Gross, Mirjam Rannula
Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay

Päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.
4. Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele.

1. Korralduslikud küsimused

R. Maruste tegi ettepaneku vahetada mõtteid riigikorraldusõiguse mõiste piiritlemise üle.

U. Reinsalu täpsustas, et riigikorraldusõigus käsitleb riigiorganisatsiooni, tegeleb riigi institutsioonidega. Eelmisest arutelust tulenevalt on õigusemõistmise valdkond eraldi teema, seega riigikorraldusõiguse raames pole selle võimuharuga vaja tegeleda. Riigikorraldusõigus hõlmab seega ettepanekuid põhiseaduse (edaspidi ka PS) peatükkide lõikes järgmiselt: Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, riigikontroll ja õiguskantsler.

Ü. Madise tundis huvi, kas päevakorda neljanda punkti lisamine ilma eelnevalt materjale ette saatmata ja ette teatamata on kogu liikmete arvates korrektne ning leidis, et seda teemat tuleks käsitleda järgmisel korral.

U. Reinsalu märkis, et päevakorra neljas punkt oli teemaks eelmisel korral. Kuna koosolekul ei osalenud hr Pikamäe ja pr Madise, siis otsustati seda arutada järgmisel korral.

A. Jõks tegi ettepaneku arutada teemat järgmisel korral ettevalmistatult.

M. Rask tegi ettepaneku kuulata käesoleval koosolekul ära selgitused probleemi tekkimise põhjuste kohta ning tulla küsimuse juurde tagasi järgmisel korral.

U. Reinsalu tegi ettepaneku, et hr Pikamäe võiks käesoleval koosolekul teha teemast ülevaate. Sisuline arutelu saaks toimuda ja otsused teha järgmisel korral. Kogu liikmetele saadetakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus ning sellele esitatud seisukohad.

Eelmise koosoleku protokoll loeti kinnitatuks.

Otsused:

- 1) päevakorra punkti 4 „Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele“ arutatakse järgmisel koosolekul.

2.-3. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

Minister andis sõna Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonna raportöörile Madis Ernitsale.

Sõnavõttud:

M. Ernits tegi ülevaate PS probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas (M. Ernitsa ülevaade põhiseaduse probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas ning Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduste võrdlustabel lisatud).

Arutelu:

R. Maruste märkis, et temale teadaolevalt on subsidiaarsuse põhimõtte sätestatud ka Saksamaa põhiseaduses.

M. Ernits kinnitas väidet ning täpsustas, et Saksamaa põhiseaduses sätestatu on Euroopa Liidu eesmärgiklausli põhiline eeskuju. Hr Ernitsa hinnangul on küsimus pigem selles, kas ja kuivõrd peab Eesti subsidiaarsuse põhimõtte üle võtma. See on mõtlemise koht. Hr Ernitsa tees on, et niikaua kui riigid on suveräänsuse kandjad ja Euroopa Liit on tuletatud moodustis, tuleneb subsidiaarsus juba sellest. Riigid saavad oma suveräänsuse üle kanda Euroopa Liidule, sealt edasi muutub subsidiaarsus nn kahenäoliseks põhimõtteks, ta on küll õiguslik põhimõte, kuid nõrk õiguslik põhimõte. Subsidiaarsus on pigem poliitiline põhimõte. Hr Ernitsa esialgne seisukoht ja soovitus on, et subsidiaarsuse põhimõtet pole põhiseaduses vajalik sätestada.

R. Maruste tõdes, et Riigikogule EL-i asjades info edastamisel esineb probleeme. Informatsioon liigub ainult Euroopa Liidu asjade komisjoni (edaspidi ka ELAK) kaudu ning teiste komisjonide ja parlamendi liikmeteni see info reeglina ei jõua. Hr Maruste tundis huvi, kuidas toimub informeerimine Saksamaa parlamendis.

M. Ernits märkis, et üldjuhul peaks olema nii, et kui info jõuab parlamenti, siis vaadatakse, milline kogu on pädev tegutsema, mõnel juhul on pädev komisjon, mõnel juhul täiskogu. Samas konfidentsiaalseid küsimusi täiskogule edastada ei saa. Info jaotus on keeruline logistiline ülesanne.

Ü. Madise täpsustas, et Saksamaa parlamendi veebileht on sama informatiivne kui Eesti parlamendil. Samas Eesti lahenduse loomisel võeti eeskujuks Soome nn suur komisjon ja sealne toimimisloogika (kuidas antakse valitsusele kiiresti volitusi ja saadakse infot). Seetõttu ühelt poolt on Riigikogu veebilehel EL-i asjad üleval ning teisalt juhatus suunab need erialakomisjoni ja ELAK-i. Pr Madise tõdes, et eestikeelsete korralike seletuskirjadega varustatud tekstide õigeaegne kättesaadavus võib olla paljude parlamendi liikmete jaoks probleem.

H. Loot märkis, et täitevvõim annab oma parima, et seisukohad võimalikult kiiresti Riigikogule edastada.

U. Reinsalu märkis, et eristada tuleb kahte aspekti - enamikes Lääne-Euroopa riikides on parlamendi teavitamise kohustus, Eestis on aga EL-i õigusaktide eelnõude puhul mandaadi andmise kohustus. See tähendab, et Eesti parlamendil on *de facto* suurem võim. Samas selle, millised on olulised ja kiireloomulised asjad, määrab valitsus. Sisuline küsimus on, kas PS-s peab olema kirjas, et EL-i õigusloomes osalemiseks peab olema parlamendi mandaat.

M. Ernits märkis, et paljudes põhiseadustes on tõesti kirjas, et EL-i õigusloomes osalemiseks peab olema parlamendi mandaat. Samas valis hr Ernits oma ettepanekute formuleerimisel teadlikult väga lakoonilise Saksamaa eeskju, sest terminit „EL-i asjades“ tuleks tõlgendada nii laialt, et see hõlmaks ka ESM-i taolised moodustised.

U. Lõhmus leidis, et teisalt on ohuks infoga nn üleujutamine. See tähendab, et informatsiooni, mida saab määratleda EL-i asjana, on palju.

R. Maruste märkis, et seadusandja teavitamise kohustus on piisav. EL-i liikmelisusest juba tuleneb õigusloomes osalemise õigus ja selle PS-s sätestamine on tarbetu.

H. Loot märkis esmalt, et Lissaboni lepingu järgselt on teavitamise kord muutunud ning oluline teave saadetakse ka otse parlamenti, et rakendada vajadusel subsidiaarsuse klauslit.

Vahemärkusena märkis hr Loot, et infoga nn üleujutamise oht on juba realiseerunud. Teiseks märkis hr Loot, et PS-i järgi on välissuhtlemise korraldamine valitsuse privileeg ning valitsus selleks juhiseid küsima ei pea. Toimub küll parlamentaarne järelevalve, kuid seisukoha küsimise kohustus valitsusel välissuhtlemises ei ole. Samas tuleks selline kohustus valitsusele PS-ga panna. On vaieldav, kas seda saab teha lihtseadusega. Hr Loot tegi ettepaneku mandaadi küsimise kohustuse samuti PS-s sätestada.

M. Rask tõstatab küsimuse, kas on olemas selgepiiriline arusaamine valitsuse välissuhtlemise korraldamiseks. Näiteks kui suheldakse Läti Vabariigiga, siis on aluseks välissuhtlemisseadus ja kui suheldakse EL-i institutsioonidega, siis seda seadust aluseks ei võeta.

H. Loot selgitas, et EL-i asjades seisukoha küsimist parlamendilt peetakse iseenesestmõistetavaks. Aluseks tuleb võtta PS-i enda nn mõisteteraamistik „*suhtlemine teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega*“. Neid suhteid korraldataksegi erinevalt.

Minister tänas M. Ernitsat sisuka ettekande eest ning tegi ettepaneku anda ettekandele esimene peegeldus. Selle tagasiside pinnalt oleks võimalik koostada tekst koos muutmisevormelitega ja lisada vajadusel eriarvamused.

M. Rask selgitas, et nn kolmas akt sündis vaidluste käigus sellisena seetõttu, et oleks olemas tulemus. Eesmärgiks ei olnud, et see oleks akadeemiline või lahendaks ära kõik küsimused. Paljud tõusetunud küsimused jäid toona ja on siiani lahendamata. Hr Rask märkis, et toetab suveräänsuse küsimuses selguse loomist ka PS-i tasandil. Õigusteoreetiliselt sõnastuste leidmine ei ole keerukas. Praegu on küpsemas Euroopa õiguse järjekordsed reformid, näiteks seoses Brexitiga. Seetõttu ei oleks hr Raski hinnangul praegu õige aeg avalikkusele kommunikeerida, et on vaja kolmas akt rahvahääletusel tühistada. Valmisolek peaks tekkima vastavalt nendele arengutele, mis hakkavad Euroopa õiguses toimuma, sealhulgas baaslepingute muutmine jne.

R. Maruste tõi välja tõsiasjad, millega tuleb arvestada – EL-i õigus on ülimuslik ja suveräänsus PS-s on formuleeritud jäigalt. Samas formulatsioonid PS-s ei peaks olema väga EL-i kesksed. Sloveenia formulatsioon on mõistlik ja asjakohane, kuna see räägib ainult rahvusvahelistest organisatsioonidest ja kooskõlast riigi PS-i väärtustega. E. Macron'i ettepanekud hr Maruste hinnangul ilmselt niipea ei realiseeru. Samas EL peab muutuma ja ilmselt mingisugused korrektiivid ka tehakse, aga see võtab aega. Hr Maruste on nõus kvalifitseeritud häälteenamuse klausliga. Subsidiaarsuse põhimõtte võiks PS-i lisada, kuigi selle praktiline väärtus ei ole suur, küll aga sümboolne. Parlamendi teavitamise kohustus peaks kindlasti olema, kuna see on euroopaliku demokraatia ja ühtekuuluvuse saavutamise oluline kanal. EL on hr Maruste arvates nõrk, kuna sel puudub ühtne meediaruum ja teavitamine toimub võimukanalite kaudu. Seda tuleks toetada ja laiendada. Mandaadi andmise reegli sõnastamine vajab mõtlemist. PS § 111 vajab korrigeerimist. EL-i kodanike õiguste puhul piirduks hr Maruste üldklausliga, sest see jätab suurema mänguruumi. Vangide valimisõigus on detailiküsimus, aga tuleks ümber sõnastada. Mitmikkodakondsust võiks lubada üksnes sünnijärgsetele Eesti kodanikele. Eksiilvalitsuse osa on PS-s puudu. Seetõttu võiks olla PS-s regulatsioon, mis tagaks kontinuiteedi. Hr Maruste toetas PS uue korrigeeritud teksti koostamist, mitte täiendamist.

M. Ernits täpsustas, et suveräänsust peab kandma rahvas. Eksiilvalitsuse puhul tekib küsimus, kas seda on vaja. Tõusetuvad veel mitmed küsimused, näiteks kas eksiilvalitsus võib sõlmida rahvusvahelisi lepinguid, muuta PS-i ja veel mitmed seda mastaapi küsimused, mis ajavad teema keeruliseks.

R. Maruste hinnangul on eksiilvalitsus ebaõnnestunud sõna. Peaks määratlema lähtuvalt riigi kontinuiteedist. See tuleks hr Maruste arvates üle täpsustada Lauri Mälksoolt.

U. Lõhmuse hinnangul tuleks kolmas akt tühistada ja kõik muudatused tuleks teha PS-sse. Samas tuleks PS-s muudatusi teha nii vähe kui võimalik. See tähendab, et küsimused, mis puudutavad subsidiaarsust, Euroopa Parlamendi valimisi, vangide hääleõigust ja kodanikkonda – neid ei ole vaja PS-sse lisada. Sõnastused vajavad hr Lõhmuse hinnangul nüanssides täiendavat analüüsi.

P. Pikamäe on M. Ernitsa probleemipüstitusega nõus ning täiendavalt tal probleemide loetelule midagi lisada ei ole. Hr Pikamäe toetab ka hr Lõhmuse seisukohta, et detailseid küsimusi PS-s reguleerida pole vaja. Hr Pikamäe kolmanda akti kehtetuks tunnistamist ei teota ning ta püüaks probleeme lahendada olemasolevas raamistikus. Hr Pikamäe juhtis ka tähelepanu, et esitlusest on välja jäänud Riigikohtu üldkogu 15.12.2015 lahend Eesti Energia Aktsiaseltsi hagiis Mati Makkari

vastu. Viidatud lahend korrigeerib riigihangete seaduse kohta võetud seisukohta. Hr Pikamäe hinnangul 15.12.2015 lahend jäänud piisava tähelepanuta. EL vajab hr Pikamäe hinnangul teatud osas eriregulatsiooni. Samas võiks PS-s sisaldada suveräänsuse üleandmiseks ka üldisemat klauslit, nt seoses NATO-ga, aga ka riikide kahepoolsetes suhetes.

M. Ernits täpsustas, et ta on 15.12.2015 kohtuotsust teatud kontekstis tsiteerinud, kuid selles debatis see lahend hr Ernitsa hinnangul ei andnud täiendavat kvaliteeti. Suveräänsuse delegeerimise puhul on hr Ernitsa väitel veel võimalusi, mida üldklauslile lisada. Küsimus on, kuid võrd anda suveräänsust üle teistele riikidele või kehtib see ainult EL-i ja NATO raamides.

A. Jõks toetas hr Ernitsa ettepanekutest suveräänsuse üleandmise klausli, samuti Riigikogu EL-i asjadesse kaasamise ja EL-is osalemise kohta sätete lisamist. Samas hr Jõks EL-i eesmärgi eraldi sätestamist ei toeta, kuna see tuleneb EL-i aluspõhimõtetest. Samuti puudub hr Jõksi hinnangul vajadus teha kõiki neid väiksemad muudatusi, näiteks euroga seonduvalt jne. PS muutmiskiisi puhul toetab hr Jõks PS-i täiendamise teed. Kolmanda akti tühistamine võib hr Jõksi hinnangul tuua kaasa mitmeid juriidilisi probleeme.

Ü. Madise on seisukohal, et PS-i põhitekstis peaks EL-i organeid ja nendega seonduvat käsitlema alles siis, kui EL-i föderaliseerumine leiab aset. Samas, kui E. Macron'i plaanid peaksid realiseeruma, siis tekib organisatsioon, mis jääb rahvusvahelise organisatsiooni ja föderaalriigi vahele. Kui tekib ühine rahandusminister, rahandusministeerium ja eelarve ning siduvad otsustusmehhanismid, siis tuleb pr Madise hinnangul PS-i muuta või täiendada. Teine küsimus on seotud NATO-ga. Pr Madise hinnangul ühe üldise klausli asendamine teisega olukorda ei paranda. Üldine klausel, mille kohaselt rahvusvahelistele organisatsioonidele või koguni teistele riikidele võib Eesti suveräänsust pädevust, näiteks õigusemõistmise või korrakaitse võimu, üle anda seda ka Eesti Vabariigi territooriumil või loobuda Eesti Vabariigi territooriumil kellegi suhtes Eesti kui suveräänse riigi võimuvolituste teostamisest, oleks äärmiselt küsitav. Seetõttu pr Madise niivõrd laia üldklauslit ei soovi. Võimalik, et teatud juhtudel võib olla vajalik nõustuda lepingutega, mis võtavad Eesti Vabariigilt ära suveräänse võimu teostamise õiguse Eesti Vabariigi territooriumil või annavad selle võimu teostamise Eesti Vabariigi territooriumil kellelegi teisele. Võib vaielda, kas mõnes mõttes on seda ka juba tehtud. Eeltoodud küsimused tuleb pr Madise hinnangul põhjalikult ja praktiliste näidetega läbi analüüsida. Seda ka siis, kui lisada klausel, et organisatsioon või riik, kellele võimuvolitus üle antakse, peab vastama Eesti või EL-i kõrgeimale põhiõiguste standardile. Probleemaatiline on selgitada, et Ameerika Ühendriigid vastavad kõikides punktides euroopalikule arusaamale põhiõigustest. Kui EL peaks föderaliseerumise suunas liikuma, siis pr Madise soovib konkreetset ja asjakohasel viisil vastuvõetud muudatust, mis ka sisuliselt midagi muudab, on arusaadav ja paremini rakendatav kui PSTS on seni olnud.

R. Maruste hinnangul võiks kokku leppida, mida EL-i föderaliseerumine tähendab. EL-i areng liigub hr Maruste arvates praegu unitaarriikluse suunas. Kui Rahvusvaheline Kriminaalkohus peaks hakkama teostama oma jurisdiktsiooni, siis võivad tekkida probleemid, sest võib väita, et PS seda ei võimalda.

M. Ernits tõstatas selgitava küsimuse, kuidas lahendada NATO, Rahvusvahelise Kriminaalkohtu ja Ameerika Ühendriikidele üle kantava kaitseõigusliku jurisdiktsiooni küsimust olukorras, kui on üksnes EL-i spetsiifiline suveräänsuse delegeerimise õigus.

Ü. Madise hinnangul EL-i spetsiifiliselt rohkem suveräänsuse delegeerimise üldvolitusi vaja pole. Kui peaks mingisugune föderaliseerumine, see tähendab täiendav suveräänsuse piiramine aset leidma, siis sõltuvalt sellest, kui suures ulatuses see toimub, peaks olema EL-iga seoses konkreetset PS-s norm või printsiip, mis midagi ka muudab, ilma milleta oleksid asjad teistmoodi. Teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide puhul on mõned variandid. Üks neist on, et sellisel viisil suveräänsust ei loovutata. Ameerika Ühendriigid ja mitmed teised riigid seda ei tee. Samas pr Madise ei tea, kas see on Eestile jõukohane. Teine võimalus on, et sellisel viisil suveräänsust delegeeritakse, aga sel juhul ei tohiks panna juriste olukorda, kus nad peavad väitma, et Ameerika Ühendriikide põhiõiguste kaitsestandard on sama hea kui Eesti Vabariigis või EL-is, sest see ei vasta tegelikkusele. Kui klausleid ei teki, siis tuleb loota Riigikogu väga kõrge hääletenamuse nõude peale. Pr Madise soovitas nii üldist klauslit, mis peaks hõlmama EL-i ja kõik muud võimalikud suveräänsuse delegeerimise juhtumid, mitte teha. Kui Eesti Vabariik ei saa oma

suveräänsust säilitada, siis Pr Madise hinnangul on akuutne probleem lahendada küsimus, kuidas delegeerida suveräänsust NATO-le või partnerriigile.

M. Ernits juhtis tähelepanu slaidile nr 15, milles ettepanekud klausel ei sea eesmärgiks samaväärset kaitset.

R. Maruste märkis, et üks võimalus on, et Eesti ei loovuta suveräänsust, kuna PS keelab selle. Samas faktiliselt loovutamine toimub. Hr Maruste hinnangul on järeleandmine selles küsimuses hullem, kui näha ette klausel, mille alusel tegutsetakse.

M. Rask leidis, et kui klauslit pole, siis peab keegi otsustama ja otsustustasand viiakse võimalikult madalale, praktilisele tasandile.

R. Maruste tegi ettepaneku küsida rahvusvahelise õiguse spetsialistilt (nt L. Mälksoo), mis on need konkreetset juhtumid, mis vajavad lahendust.

Ü. Madise tegi kogu liikmetele ettepaneku lugeda uue avaldatava PS kommenteeritud väljaande PSTS kommentaari. Mõelda tasuks pr Madise hinnangul ka loodava Euroopa Prokuratuuri tähenduse peale. Lisaks soovitas pr Madise mõelda PS-i muudatusettepanekute puhul läbi, mis on see praktiline probleem, mida lahendatakse. PSTS on siiani toiminud ja praktilist probleemi pr Madise hinnangul sellega ei ole. Teoreetiliselt oleks ilusam ja parem teisiti, aga kui praktilist probleemi ei ole, siis võiks jätta kõrvale. PS-i muudatusi tasuks pr Madise hinnangul planeerida ükshaaval, et mitte tekitada omavahel komplekte, mis võimaldaksid nn diile. Seega, EL-i küsimused ja muud küsimused võiks olla vaadeldud eraldi. PS-i § 111 muuta vajadust ei ole, võimalik on muuta suhteliselt kiiresti Riigikogus. PS-i 1. peatükk on rahvahääletuse küsimus. Pr Madise PSTS-i rahvahääletusel kehtetuks tunnistamist ei soovitaks.

P. K. Tupay tundis huvi, milline on kogu tegevuse väljund – kas on soov muuta põhimõtteid, arutada suveräänsust või teha väiksemaid muudatusi. Lisaks tundis Pr Tupay huvi, kas on soov muuta iga PS-i paragrahvi eraldi või teha seda temaatiliselt.

Ü. Madise täpsustas, et pigem temaatiliselt. Et ei tekiks olukorda, kus pannakse näiteks ühte eelnõusse kokku presidendi otsevalimised, üldine suveräänsuse loovutamine ja riigikaitse ning pannakse see kõik koos rahvahääletusele viitega presidendi otsevalimistele.

P. K. Tupay tundis huvi, kas kogu kavandab anda inimestele arutamiseks ka suveräänsuse küsimust.

R. Maruste leidis, et kogu peaks ühel ajahetkel kokku saama PS-i korrigeeritud ja korrastatud tekstiga ja siis on juba poliitilise otsustamise küsimus, mis sellega tehakse. Hr Maruste hinnangul ei peaks teksti enne tükkhaaval välja andma ega diskussioone avaldama.

U. Reinsalu täpsustas, et kogu tegevuse väljund on terviklik akadeemiline dokument.

Ü. Madise tuletas meelde, et ta juba esimesel kohtumisel selgitas, et kogu töö väljund saab olla vaid akadeemiline arvamus. Pr Madise tunnustas, et hääletamise nõudest loobuti, sest akadeemilises hääletamises tingimata ei sisalda. Lisaks märkis pr Madise, et kogul ega Vabariigi Valitsusel ei ole õigust algatada PS muutmist. Pr Madise selgitas, et ta tõstatab küsimuse erinevate teemade eraldi käsitlemisest seetõttu, et tema arvates tuleks küsimus NATO-le või teistele riikidele nn suveräänsuse või mõne üksiku õiguse loovutamisest käsitleda eraldi EL-i üliluslikkuse tunnistamisest. Seda, mis vormis ja kuidas esitada akadeemiline arvamus, saab arutada hiljem.

H. Loot tõi suveräänsuse loovutamise klausli kohta välja kolm aspekti. Esmalt peaks hr Looti hinnangul hoiduma sellest, et klausel sätestaks Riigikogus 2/3-lise häälteenamuse nõude selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega koostöö tegemiseks nagu Rahvusvaheline Merendusorganisatsioon, ILO, Ülemaailmne Postiliit jne. Teiseks võiks etteulatuvalt läbi arutada, millistel juhtudel on 2/3-lise häälteenamuse nõue piisav EL-i ja NATO puhul, eriti EL-i sügavama integratsiooni tingimustes. NATO puhul ja riigikaitse peatüki raames vajab läbi arutamist ka kaitseväge kasutamise õiguse lõpetamise küsimus. Seejuures võiks mõelda, mis sel juhul saab olemasolevast õiguslikust korraldusest. Kas see tähendab, et NATO-ga liitumise alused, mitte küll rahvusvaheline leping, tuleb 2/3-lise häälteenamusega Riigikogus üle otsustada. See on praktiline probleem. Hr Looti kolmas tähelepanek oli seotud küsimusega, kas 2/3-lise häälteenamuse nõue võiks kehtida NATO ja EL-i kohta ning kõige muu kohta võiks olla midagi paindlikumat. Samas hr Loot leidis, et see teema võiks jääda praegu mõneti õhku, sest EL-iga on integratsiooniate läinud nii kaugemale, et see vajab erisätet. Lisaks nähtub hr Looti hinnangul suveräänsuse loovutamise

klauslist varjatud mõte, et sellega võetakse Eestile integratsiooni nimel töötamise kohustus. Lisaks tõi hr Loot välja praktilise probleemi, mis on jätkuvalt aktuaalne ja puudutab Riigikogu osalemist EL-i otsustusprotsessis. Küsimus on, kas Riigikogu komisjon tohib Riigikogu nimel võtta seisukohti. EL-i küsimustes on H. Loodi väitel seda võimalust tunnustatud, kuid teistel juhtudel mitte. Kui anda selge alus Riigikogu osalemise kohta EL-i otsustusprotsessis, siis tuleks hr Loodi hinnangul öelda selgelt välja, et Riigikogu nimel võib võtta seisukohti ka komisjon.

U. Reinsalu leidis, et keskne küsimus on, millise integratsiooni tasemega tuleks kehtiva PSTS-i puhul läbi viia rahvahääletus. Suveräänsus on akadeemiline mõiste ja suveräänsust loovutatakse rahvusvahelises suhtlemises väga palju ja erineval moel. Küsimus on intensiivsuses. EL-i puhul on see intensiivsus olemas. Hr Reinsalu hinnangul peaks aga universaalklausli puhul olema ettevaatlik, kuna sel juhul saab 2/3-lise häälteenamusega loovutada igasugust suveräänsust ja igale poole. Eesmärgiks ei ole suveräänsust nõ laiali loopida, vaid pigem, et 2/3-lise häälteenamuse nõue kujutaks endast täiendavat kontrolli. Loogika peaks hr Reinsalu hinnangul olema selles, et 2/3-lise häälteenamuse nõue on tagatis, mitte vastupidi. Nt NATO ja EL-i puhul muutub see väljumise minimaalseks nõudeks ja see on oluline väärtus. Hr Reinsalu hinnangul peaks keskendumine EL-ile ja NATO-le. Hr Reinsalu tegi ettepaneku sõnastada kommenteerivas mõttes ka, mida antud kontekstis suveräänsuse loovutamise all silmas peetakse, ehk milliseid pädevusi üle antakse. PSTS eeldab rahvahääletust ja keegi seda niisama ei tühista, kuna tühistamine eeldab ka alternatiivse teksti olemasolu. Alternatiivse teksti puhul on küsimus, mis on see sõnum või väärtus ühiskondlikus debatis. Ratsionaalne on mõelda mitmele erinevale võimalusele. Alfabeedi normidega PS-i täiendamine on hr Reinsalu hinnangul leidlik lahendus.

P. K. Tupay palus täpsustada suveräänsuse loovutamise mõistet. Pr Tupay leidis, et kui riik on suveräänne, siis ta suveräänsust ei loovuta, vaid kannab üle. Ehk teisisõnu, suveräänsus ei lähe kaduma, seda peab olema võimalik tagasi võtta. Lisaks tundis pr Tupay huvi, mis juhtub siis, kui riik soovib suveräänsust tagasi saada.

Ü. Madise täpsustas, et siin kehtib jagatud suveräänsuse teooria.

M. Ernits täpsustas, et universaalne suveräänsuse delegeerimise volitus ja EL-i klausel (kirja pandud EL-i eesmärkidena) tema ettekujutuses moodustavad terviku. Universaalse klausli kasuks kõneleb hr Ernitsa hinnangul see, et ta peab Eesti riiki püsivamaks ja kestmamaks kui mistahes rahvusvahelist organisatsiooni. Seetõttu pole üldise klausli esialgses versioonis märgitud ühtegi konkreetset organisatsiooni, isegi EL-i ja NATO-t. Hr Ernits selgitas, et slaidil nr 18 ongi toodud EL-i klausel. EL oma integratsiooni intensiivsuse tõttu vajaks hr Ernitsa sõnul eraldi mainimist PS-s ja seetõttu oligi ettepanek mainida seda läbi eesmärkide. Hr Ernits märkis, et ta peab märkuste üle järele mõtlema. Hr Loodi küsimusele, kas sellega kaasneb ka kohustus, pidas hr Ernits vajalikuks vastata esialgselt ja spontaanselt, et mingis mõttes. Selle tagamõtteks on G. Suitsu lause „*olgem eestlased, aga saagem ka eurooplasteks*“. See teadlikkus on pandud klauslisse sisse. Hr Ernits lubas veel mõelda, kuidas mainida tekstis EL-i ja NATO-t eraldi ja võimalik, et hr Ernits töötab välja alternatiivsed sõnastused. Küsimusele, et ILO, Ülemaailmse Postiliidu jne puhul ei oleks vaja 2/3-list häälteenamust või mida suveräänsus tähendab hr Ernits selgitas, et sõnastus „*üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest*“ peaks tegelikult sisaldama nn sisemist suveräänsust. Ehk siis neid küsimusi, kus piiratakse parlamendi otsustusulatus tuleviku jaoks. Suveräänsus on H. Kelseni ja A.-T. Kliimanni järgi välimine ja sisemine. Välimist suveräänsust ei piirata, sest Eesti riik on vormiliselt iseseisev riik, ta ei ole ühegi liidu osa. Kui hakatakse piirama välimist suveräänsust, siis on vaja sõnaselget PS-i muudatust. EL-i klausel piirab sisemist suveräänsust ehk parlamendi tulevase otsustuspädevusi. Hr Ernits ootab siinkohal kogu liikmetelt head sõnastuslikku ettepanekut.

M. Rask pakkus hr Ernitsale Brexit'i taustal välja mõttemudeli. Ehk olukorra, kus näiteks tekib poliitiline jõud, kes soovib EL-ist lahkuda. Kolmanda akti alusel EL-ist lahkumine on tuginedes EL-i õigusele lihtne. Hr Ernitsa ettepanekute jõustumisel peab kaaluma ja hindama põhimõtetele vastavust. Seega tuleks hr Raski arvates läbi mõelda ka olukord, kus Eesti enam EL-i ei soovi kuuluda. Hr Rask tundis huvi, kas hr Ernits on pidanud seda silmas.

M. Ernits nõustus hr Raskiga. Küsimus on hr Ernitsa hinnangul kahetine. Ühest küljest on vaja lisada rakendussäte nende lepingute tarbeks, millega Eesti on juba liitunud. Ehk teisisõnu, kas tuleb need üle kinnitada või on sätestatud, et oleme liitunud. See on hr Ernitsa hinnangul

rakendussätte küsimus. Teine küsimus on, kui Eesti soovib NATO-st ja EL-ist välja astuda. Seda hr Ernits ei olnud mõelnud. Samas hr Ernits leidis, et sel juhul on vaja 2/3-lise häälteenamuse nõuet.

U. Reinsalu märkis, et kogu järgmine koosolek toimub juunikuus.

P. Pikamäe tegi ettepaneku planeerida järgmiseks koosolekuks ettenägelikult kolm tundi.

U. Reinsalu nõustus hr Pikamäe ettepanekuga. Lisaks tegi hr Reinsalu ettepaneku arutada septembri alguses 1-2 päeva kõiki teemasid tervikuna, et tekiks tervikpilt.

R. Maruste leidis, et kogu liigub uue korrastatud teksti suunas.

M. Rask ei nõustunud hr Marustega. Hr Raski hinnangul liigub kogu PS-i esimese analüüsi 20-nda aastapäeva tähistamise poole.

U. Reinsalu märkis, et kogu järgmine koosolek toimub 14. juunil.

M. Rask tegi ettepaneku arutada kõiki teemasid, mis on nõ tutvustusringil käinud, septembris ja oktoobris. Hr Rask märkis, et hr Ernitsa ettepanekud on diskussiooniks avatud.

U. Reinsalu selgitas, et kogu liikmed on andnud raportöörile tagasisidet, millised ettepanekud on sobivad ja millised mitte. Raportöör on vaba kirjutama uue teksti kokku ja tulema sellega uuesti kogu koosolekule. Hr Reinsalu märkis, et kui kogu liikmetest üks või kaks jääb eriarvamusele, siis käsitletakse seda kogu seisukohana. Samas kui enamus kogu liikmetest on eriarvamusel, siis jääb ettepanek akadeemilisest arvamusel välja. Hr Reinsalu hinnangul arutab kogu muutmisevormeid.

Otsused:

- 1. Järgmine kohtumine toimub 14. juunil kestusega kolm tundi ning Rait Maruste annab ülevaate PS probleemkohtadest riigikorraldusõiguse valdkonnas.***

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

Heili Kaares
protokollija

Protokolli nr 4 lisa 1

Ülevaade põhiseaduse probleemkohtadest Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas

Madis Ernits
Tallinnas, 24. mail 2017

Alus ja meetod

- Alus:
 - Ettepanekud 12-18, 22-23, 32, 50-51, 54-56, 78
- Meetod:
 - Probleemi analüüs
 - Võrdlus teiste Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustega

Lähtekoht 1: *status quo*

- PS § 1:
 - Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.
 - Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.
- PSTS:
 - § 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.
 - § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- PS § 123 lg 1
 - Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega.

Lähtekoht 2: Riigikohtu esmane praktika

- RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 14 jj – Euroarvamus
 - Niisiis tuleb Eesti Vabariigi põhiseadust lugeda koos Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega, kohaldades põhiseadusest üksnes seda osa, mida põhiseaduse täiendamise seadus ei muuda. [...] Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks. [...] Sisuliselt tähendab see **põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist** osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. **Põhiseaduse** nende **sätete toime**, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga **peatub**.
- RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30 – RHS maksuvõla keeld
 - Riigikohtu pädevus tunnistada mis tahes seadus või muu õigusakt kehtetuks, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega, tuleneb PS § 152 lõikest 2 ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest. Kui Riigikohus kasutaks seda pädevust õigustloovate aktide EL-i õigusega seotud sätete puhul, siis põhjustaks ta vastuolu Euroopa Liidu õigusega. [...] Järelikult **tuleb PS § 152 lg 2** ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus **jätta kohaldamata** osas, milles need võimaldavad põhiseadusega vastuolu tõttu tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti EL-i õigusega seotud sätte, mis on kooskõlas selle kehtestamise aluseks oleva EL-i õigusega.

Lähtekoht 2: järg

- Kriitikud on neid Riigikohtu lahendeid teravalt kritiseerinud ja leidnud, et
 - nelja üldsõnalise paragrahviga ei ole võimalik põhiseadust oluliselt ja läbivalt muuta
 - Euroopa Liiduga liitumine ei peatanud põhiseaduse sätete toimet
 - Riigikohtul puudub pädevus jätta kohaldamata põhiseaduse säte, mis annab talle põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuse

Lähtekoht 3: RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM

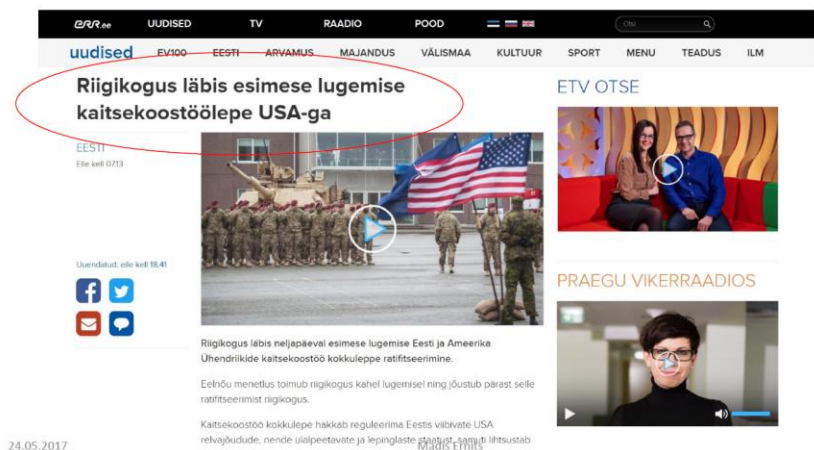
- p 110: Pädevus-, menetlus- ja vormireeglitest lähtudes ei ole ESML ilmselgelt EL-i esmaseks õiguseks ega ka asutamislepingu muudatuseks ELL artikli 48 mõttes. Samadel kaalutlustel ei ole ESML ka EL-i teisese õiguse valdkonda kuuluvaks õigusaktiks. ESML-i ei võta vastu EL-i institutsioon. Üldkogu hinnangul jagavad sarnast seisukohta ka asjatundjad, nt Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Eeltoodu tõttu **ei tule** praeguse asja lahendamisel **kohaldada põhiseaduse täiendamise seadust**.
- p 223: Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmine või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas **ei ole** üldkogu hinnangul **PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule**. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. **Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust**. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ETL-is ja ELL-is.

Lähtekoht 4: Uus dünaamika EL-i tasandil

- Uue prantsuse presidendi Emmanuel Macroni plaanid EL-i reformimiseks:
 - Euroala riikide ühine rahandusminister
 - Euroala riikide parlament
 - Euroala riikide ühine eelarve
 - EL-i laen (nn eurobonds)
 - EL-i maksud
 - EL-i sihtkapital ühisteks kaitsekulutusteks

(vt nt <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/frankreich-emmanuel-macrons-umstrittene-plaene-fuer-die-eurozone-a-1147253.html>)

Lähtekoht 5: Suveräänsuse muud piirangud



Lähtekoht 5: järg

- Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkuleppe ratitseerimise seadus 430 SE
 - XII ARTIKKEL. KARISTUSÕIGUSLIK JURISDIKTSIOON
 - 1. Eesti tunnustab USA relvajõudude liikmetele rakendatava distsiplinaarkontrolli erakordset tähtsust USA sõjaväeinstiitutsioonide jaoks ning mõju, mis sellisel kontrollil on operatiivvalmidusele. Seetõttu, tulenevalt Ameerika Ühendriikide taotlusest ja enda pühendumusest ühiste kaitse-eesmärkide edendamisele, **kasutab Eesti oma suveräänsel kaalutusotsuse õigust loobuda karistusõigusliku jurisdiktsiooni teostamise eesõigusest**, mis on ette nähtud NATO SOFA VII artikli lõike 3 punktis c. Eestile eriti tähtsatel üksikjuhtudel võivad Eesti ametiasutused loobumisotsuse tagasi võtta, teatades sellest kirjalikult USA sõjaväeinstiitutsioonidele 21 päeva jooksul pärast lõikes 2 nimetatud teatise kättesaamist.
 - 2. USA relvajõud teavitavad Eesti ametiasutusi kõigist juhtumitest, millele on lõige 1 kohaldatav, välja arvatud pisirikkumised.
 - 3. Kui Eesti ametiasutused esitavad USA relvajõudude liikmele või ülalpeetavale süüdistuse, menetleb seda tavapärase kohtualluvuse järgi Eesti mittesõjaväeline kohus.
 - 4. **USA relvajõudude liikmete ja ülalpeetavate üle ei mõisteta kohut nende puudumise korral**, välja arvatud juhul, kui nad on saanud nõuetekohaselt kätte kohtuistungil kuupäeva sisaldava teatise, kuid ei ole õigusvastasel ilmunud kohtusse ning viibivad lubamatult Ameerika Ühendriikide sõjaväeinstiitutsioonist eemal.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/ee/nou/ee/nou/6ba1b246-43b7-45b2-b4e8-8726c0b05523/Eesti%20Vabariigi%20valitsuse%20ja%20Ameerika%20%C3%9Chendriikide%20valitsuse%20kaitsekoost%C3%B6C3%B6%20kokkuleppe%20ratitseerimise%20seadus>

Probleemi kirjeldus

- Kolmandas aktis ei sisaldu see, kuidas võimu Euroopa Liidus olles tegelikult teostatakse (Maruste)
- Võimu teostamise mehhanismide muutumist ei saa ületada ühe üldnormi kehtestamisega (Maruste)
- Konkreetsete muudatuste tegemata jätmine PS-s ja kolmanda akti lisamine on hägustanud PS sätteid ja mõtet (Jõks)
- Kolmanda akti n-ö sulgude ette toomine asetab Euroopa Liidu õiguse sisuliselt PS-st kõrgemale (Jõks)
- Kolmanda akti lihtsusega jäeti PS tegeliku eluga vastuollu (Jõks)
- Euroopa Liiduga liitumine ei andnud PS-le teisenenud sisu (Jõks)
- PS killustamine mitmesse õigusakti kahjustab PS arusaadavust (Mälksoo)
- Vastuseta on tegelik põhiküsimus, mida Euroopa Liidu liikmesus Eesti konstitutsioonilises korras täpselt muutis (Mälksoo)
- Üldsõnaline kolmas akt koosmõjus Riigikohtu antud tõlgendusega, mille kohaselt võib Riigikohus Euroopa Liidu õigusele tuginedes PS sätteid „magama panna“, ning PS muutunud oludele kohandamata jätmine tähendavad leppimist PS erosiooni ja PS funktsiooni nõrgenemisega (Lõhmus)
- Puudub suveräänsuse delegerimise volitus, mis võimaldaks mõningaid võimuvolitusi üle kanda teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele (või riikidele) peale Euroopa Liidu
- Käsitletud ei ole Euroopa Liidu eesmärgid
- Puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus

Vahekokkuvõte

- Riigikohtu üldkogu tõdes ESM otsuses sisuliselt, et kolmas akt on liiga kitsas, ja juhtis tähelepanu PS muutmise vajadusele enne järgmist Euroopa Liidu integratsioonietappi
- Täna on PS-s puudu eelkõige suveräänsuse delegerimise võimalus muudele rahvusvahelisele organisatsioonidele peale Euroopa Liidu, käsitletud ei ole Euroopa Liidu eesmärke, puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus ning Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise regulatsioon on pälvinud hulgaliselt kriitikat (lisaks veel euroga seonduv jms väiksemad küsitavused)
- Macroni võit Prantsusmaal võib tuua Euroopa Liidu järgmise integratsioonietapi lähemale kui täna arvata oskame
- Seega on meil nii lünklik ja ebapiisav regulatsioon PS-s kui ka võimalik ajasurve

Seesmise suveräänsuse ülekanndmine, kaitseklausel ja kvalifitseeritud häälteenamus

Kitsalt delegerimisvolituselt universaalsele ja lihthäälteenamuselt kvalifitseeritule

- *Status quo*
 - Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.
- Põhieeskujud kaitseklausliga universaalvolituse osas: Sloveenia, Kreeka (ka Läti) põhiseadused
- Põhieeskujud kvalifitseeritud häälteenamuse osas: Sloveenia, Bulgaaria, Horvaatia, Rumeenia, Ungari (osaliselt ka Läti) põhiseadused
- Ettepanek: Täiendada põhiseadust järgneva sättega:
 - Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusel ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning võib kaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, mis rajanevad austusel nende põhimõtete vastu.

Võimalik probleem

- Kas see lahendus kataks ka kriminaaljälitusest loobumise Eesti Vabariigi territooriumil viibivate liitlasriigi kaitseväelaste suhtes?

Euroopa Liidu eesmärgid

Eesmärkide määratlemine

- *Status quo*
 - Regulatsioon puudub
- Eeskujud: Saksa, Horvaatia, Leedu, Portugali, Ungari põhiseadused
- Ettepanek: Täiendada põhiseadust järgneva sättega:
 - Ühtse Euroopa edendamiseks osaleb Eesti Vabariik Euroopa Liidu arendamisel, mis on pühendunud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega olulisel määral võrdväärse põhiõiguste kaitse.

Võimalik küsimus

- Kas lisada ka subsidiaarsuse põhimõte, mida mainib nt Saksa põhiseadus?
- See on poliitilise valiku koht, juriidilist vajadust selleks ei ole nii kaua, kui Eesti Vabariik on suveräänsuse kandja ja Euroopa Liit tuletatud moodustis
- Taustaks: Subsidiaarsuse põhimõte sisaldub ELL art 5 lg-s 3:
 - Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.

Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise volitus

Olulise sätestamine

- *Status quo*
 - Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- Otsest eeskujult, mis sobituks vahetult § 3 lg-ga 1, ei ole
- Lähim on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4:
 - Euroopa Liidu aluslepingute sätted ja institutsioonide poolt nende alusel antud normid kohalduvad Portugali riigisisises õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtteid.

Võimalikud lahendusvariandid

1. variant: Täiendada põhiseadust järgneva sättega:
 - Euroopa Liidu aluslepingute sätted ja institutsioonide poolt nende alusel antud normid kohalduvad riigisisises õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtteid.
2. variant: Täiendada põhiseadust järgneva sättega:
 - Põhiõiguse piiramise või muul viisil riigivõimu teostamise aluseks võib olla ka otsekohaldav Euroopa Liidu õigusakt.

Võimalikud küsimused

- Kas PS-s peaks olema sätestatud ka õiguskaitsse erisused Euroopa Liidu õiguse kohaldamise korral?
- Kas PS-s tuleks sätestada ka EL-i õiguse esimuse Eesti Vabariigi seaduste ees? (NB! PS-s ei peaks sätestama Euroopa Liidu õiguse esimest PS-i ees.)

Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus

Seaduse tasandilt põhiseadusesse

- *Status quo*
 - RKKTS § 152¹ lg 2: Vabariigi Valitsus esitab omal algatusel või Riigikogu, Euroopa Liidu asjade komisjoni või väliskomisjoni nõudel Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile arvamuse andmiseks ka muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju. Seaduses ettenähtud juhtudel esitab Vabariigi Valitsus muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha võtmiseks.
- Eeskujud: Saksa, Bulgaaria, Horvaatia, Leedu, Prantsuse, Rootsi, Sloveenia, Soome, Tšehhi, Ungari põhiseadused
- Ettepanek: Täiendada põhiseadust järgneva sättega:
 - **Euroopa Liidu asjades osaleb Riigikogu. Vabariigi Valitsus on kohustatud Riigikogu põhjalikult ja võimalikult vara informeerima.**

NB! Väljendit „Euroopa Liidu asjades“ tuleks seejuures tõlgendada laialt, nii et see hõlmaks ka ESM-i taolised moodustised (vrd [BVerfG 19.06.2012, 2 BvE 4/11 – BVerfGE 131, 152 \(199 jii\)](#))

Võimalikud alternatiivid

- Nt Austria põhiseaduses (art 23e-23g) on üksikasjalikud erisätted parlamendi osaluse kohta Euroopa Liidu õigusloome menetluses; sellest eeskjuju võttes on võimalik ka suurem detailsusaste
- Nt Leedu põhiseaduse täiendamise seaduses on regulatsioon, mis jääb Saksa ja Austria variantide vahele
- Lakoonilisema variandi kasuks kõneleb kaasuste ennustamatus ja selle sobitus põhiseaduse abstraktsusega

Ülejäänud küsimused

Euro ja Euroopa Keskpank

- *Status quo*
 - § 111. Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.
 - § 112. Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.
- Kas PS §-i 111 ja/või §-i 112 peaks täiendama euro ja/või Euroopa Keskpanga klausliga?
- Euro klausel sisaldub nt Rumeenia põhiseaduses
- Euroopa Keskpanga kohta ei leidnud muid eeskujusid peale kunagise ühispoordumise (see regulatsioon oleks aga üldise delegerimisvolitusega kaetud)

Euro ja Euroopa Keskpank: ettepanek

- Ettepanek: Täiendada § 111 teise lõikega:
 - **Eesti kuulumisel Euroopa Liitu võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.**

Euroopa Parlamendi valimised

- Kas PS-s tuleks sätestada ka Euroopa Parlamendi valimistega seonduv?
- Võimalikud eeskujud: Bulgaaria ja Rootsi põhiseadused (ja Austria põhiseaduse art 23a lg 2)
- Soovitus: Mitte muuta, sest piisav regulatsioon on Euroopa Liidu õiguses iseenesest olemas (ELL art 14 (iseäranis selle lg-d 2 ja 3), ELTL art 223 lg 1 ja 1976. a akt, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete otsest ja üldist valimist ([76/787/ECSC, EEC, Euratom](#))) ning lisaks on Euroopa Liidu tasandil käimas valimisõiguse ulatuslikum reform, mis peaks jõustuma enne 2019. aasta valimisi (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/PE20152035.do>)

Euroopa Liidu kodanike õigused

- Kas PS peaks sõnaselgelt tagama Euroopa Liidu kodanikele Eesti kodanikega võrdsed õigused (sellisel juhul tuleks läbi mõelda, mis juhtub sotsiaalsete põhiõigustega)?
- Võimalikud eeskujud: Horvaatia ja Portugali põhiseadused

Euroopa Liidu kodanike õigused: Võimalikud lahendusvariandid

1. variant: Lisada üldklausele:

- Euroopa Liidu kodanikel on lähtuvalt vastastikususe põhimõttest ja kooskõlas Euroopa Liidu õigusega Eesti kodanikega võrdsed õigused.

2. variant: Lisada eriklauslid:

- § 29 lg 1 ls 1: Eesti ja Euroopa Liidu kodanikel on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.
- § 31 ls 1: Eesti ja Euroopa Liidu kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse.
- § 48 lg 1 ls 2: Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud.

3. variant: Mitte muuta

Vangide hääleõigus

- Kas peaks muutma PS §-i 58, mis võimaldab piirata hääletamist ainult Eesti kodanikest vangide, mitte aga võõrriigi, sealhulgas Euroopa Liidu kodanikest vangide puhul (Euroopa Parlamendi ja/või kohalike omavalitsuse volikogude valimistel)?
- Ettepanek: Sõnastada § 58 ümber:
 - Seadusega võib piirata nende isikute osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Kodanikkond

- Kas kodanikkond tuleks määratleda täpsemalt (EV, EL ja mitmikkodakondsus)?
- Euroopa Liidu kodakondsus on aluslepingutes võrdlemisi põhjalikult sätestatud, alates ELL art 9 lausetest 2 ja 3 ning ELTL art 20 lg-st 1:
 - Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.
 - Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.
- Mitmikkodakondsus paistab olevat pigem seaduste teema
- Ettepanek: Mitte muuta

Eksiilvalitsus

- Ettepanek: Tellida ekspertiis rahvusvahelise õiguse eksperdilt

Kuidas muuta?

1. variant: Täiendada kolmandat akti

- Võib kaaluda kolmanda akti täiendamist preambuli ja detailsema regulatsiooniga, iseäranis universaalse volitusega seemise suveräänsuse ülekandmiseks, kvalifitseeritud hääteenamuse nõudega, Euroopa Liidu eesmärkidega, uue Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise volitusega ning Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustusega

Plussid	Miinused
<ul style="list-style-type: none">• Säilib 2004. aastast kehtinud PS struktuur	<ul style="list-style-type: none">• Säilib Eesti õiguskultuurile võõras olukord• Säilivad senised olemuslikud probleemid PS tõlgendamisel• Universaalne suveräänsuse delegerimisvolitus laiendaks oluliselt kolmanda akti reguleerimisala• Üha rohkem reguleerimisemeid kanduks kolmandasse akti ning üha enam detailküsimusid muutuks ainult rahvahääletusel muudetavaks

2. variant: Täiendada PS teksti ja tühistada kolmas akt

- Õigussüsteemiliselt ja -kultuuriliselt on eelistatavam PS teksti täiendamine ja kolmanda akti tühistamine

Plussid	Miinused
<ul style="list-style-type: none">• Kaoksid senised struktuurist tingitud tõlgendamisprobleemid• Kasvaks õigusselgus• See oleks ausam• Euroopa Liitu ja suveräänsuse delegeerimist puudutavate klauslite sobitamine senisesse süsteemi annab süstemaatilise lisandväärtuse	<ul style="list-style-type: none">• See võib olla poliitiliselt keerulisem

Protokoll nr 4 lisa 2

24.05.2017

EL liikmesriikide põhiseaduste võrdlustabel

Madis Ernits

Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduste võrdlustabel

Klausel	Riik	Artikkel	Regulatsioon
Universaalne seesmise suveräänsuse delgeerimise volitus (ja kaitseklausel)*	Austria	9 lg 2	By Law or by a State Treaty which must be ratified in accordance with Article 50(1), specific sovereign rights (einzelne Hoheitsrechte) of the Federation can be transferred to intergovernmental institutions and their organs and the activity of organs of foreign states in Austria (Inland) as well as the activity of Austrian organs abroad can be regulated within the framework of International Law.
	Hispaania	93 ls 1	Authorization may be granted by an organic act for concluding treaties by which powers derived from the Constitution shall be transferred to an international organization or institution.
	Itaalia	11 ls 2	Italy agrees, on conditions of equality with other States, to the limitations of sovereignty that may be necessary to a world order ensuring peace and justice among the Nations.
	Kreeka	28 lg 3	Greece shall freely proceed by law passed by an absolute majority of the total number of Members of Parliament to limit the exercise of national sovereignty, insofar as this is dictated by an important national interest, does not infringe upon the rights of man and the foundations of democratic government and is effected on the basis of the principles of equality and under the condition of reciprocity.
	Luxembourg	49bis	The exercise of the attributions reserved by the Constitution to the legislative, executive and judicial powers may be temporarily vested by treaty in institutions of international law.
	Leedu	136	The Republic of Lithuania shall participate in international organisations provided that this is not in conflict with the interests and independence of the State.
	Läti	68 lg 2	Upon entering into international agreements, Latvia, with the purpose of strengthening democracy, may delegate a part of its State institution competencies to international institutions. The Saeima may ratify international agreements in which a part of State institution competencies are delegated to international institutions in sittings in which at least two-thirds of the members of the Saeima participate, and a two-thirds majority vote of the members present is necessary for ratification.
	Madalmaad	92	Legislative, executive and judicial powers may be conferred on international institutions by or pursuant to a treaty, subject, where necessary, to the provisions of Article 91 paragraph 3.
	Poola	89 lg 1 ja 90 lg 1	Art. 89. Ratification of an international agreement by the Republic of Poland, as well as renunciation thereof, shall require prior consent granted by statute if such agreement concerns: 1) peace, alliances, political or military treaties 2) freedoms, rights or obligations of citizens, as specified in the Constitution 3) the Republic of Poland's membership in an international organization 4) considerable financial responsibilities imposed on the State 5) matters regulated by statute or those in respect of which the Constitution requires the form of a statute. Art. 90. The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters.

24.05.2017

EL liikmesriikide põhiseaduste võrdlustabel

Madis Ernits

	Rootsi	10. ptk art 5 lg 2 ja 4	(2) A right of decision-making which is directly based on the present Instrument of Government and which purports at the laying down of provisions, the use of assets of the State or the conclusion or denunciation of an international agreement or obligation, may in other cases be transferred, to a limited extent, to an international organisation for peaceful cooperation of which Sweden is a member, or is about to become a member, or to an international court of law. No right of decisionmaking relating to matters concerning the enactment, amendment or abrogation of fundamental law, the Riksdag Act or a law on elections for the Riksdag, or relating to the restriction of any of the rights and freedoms referred to in Chapter 2 may be thus transferred. The provisions laid down for the enactment of fundamental law apply in respect of a decision relating to such transfer. If time does not permit a decision in accordance with these provisions, the Riksdag may approve transfer by means of a decision in which at least five sixths of those voting and at least three fourths of members concur. (4) Any judicial or administrative function not directly based on this Instrument of Government may be transferred, in a case other than a case under paragraph one, to another state, international organisation, or foreign or international institution or community by means of a decision of the Riksdag. The Riksdag may also in law authorise the Government or other public authority to approve such transfer of functions in particular cases. Where the function concerned involves the exercise of public authority, Riksdag approval shall take the form of a decision in which at least three fourths of those voting concur. The Riksdag's decision in the matter of such transfer may also be taken in accordance with the procedure prescribed for the enactment of fundamental law.
	Saksa	24 lg-d 1, 2 ja 3	(1) The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organisations. (2) With a view to maintaining peace, the Federation may enter into a system of mutual collective security; in doing so it shall consent to such limitations upon its sovereign powers as will bring about and secure a lasting peace in Europe and among the nations of the world. (3) For the settlement of disputes between states, the Federation shall accede to agreements providing for general, comprehensive and compulsory international arbitration.
	Slovakkia	7 lg 1	The Slovak Republic may, by its own discretion, enter into a state union with other states. A constitutional law, which shall be confirmed by a referendum, shall decide on the entry into a state union, or on the secession from such union.
	Sloveenia	3a lg 1	Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organisations which are based on fundamental freedoms, democracy, and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values.
	Soome	94 lg 3	An international obligation shall not endanger the democratic foundations of the Constitution.
	Taani	20 lg 1	Powers vested in the authorities of the Realm under this Constitutional Act may, to such an extent as shall be provided by statute, be delegated to international authorities set up by mutual agreement with other states for the promotion of international rules of law and cooperation.
	Tšehhi	10a lg 1	Certain powers of Czech Republic authorities may be transferred by treaty to an international organization or institution.
Kvalifitseeritud hääletenamuse klausel	Bulgaaria	85 lg 2	The law ratifying the international treaty referred to in para 1, item 9 shall be adopted by a majority of two-thirds of all members of the Parliament. (Art 85 lg 1 p 9: The National Assembly shall ratify or denounce by law all International treaties which: [...] confer to the European Union powers ensuing from this Constitution.)
	Horvaatia	140 lg 2	International treaties which grant an international organization or alliance powers derived from the Constitution of the Republic of Croatia shall be ratified by the Croatian Parliament by a two-thirds majority of all deputies.
	Läti	68 lg 2 ls 2, lg-d 3 ja 4	The Saeima may ratify international agreements in which a part of State institution competencies are delegated to international institutions in sittings in which at least two-thirds of the members of the Saeima participate, and a two-thirds majority vote of the members present is necessary for ratification. Membership of Latvia in the European Union shall be decided by a national referendum, which is proposed by the Saeima. Substantial changes in the terms regarding the membership of Latvia in the European Union shall be decided by a national referendum if such referendum is requested by at least one-half of the members of the Saeima.

	Madalmaad	91 lg 3	Any provisions of a treaty that conflict with the Constitution or which lead to conflicts with it may be approved by the Houses of the States General only if at least two-thirds of the votes cast are in favour.
	Poola	90 lg-d 1, 2 ja 3	1. The Republic of Poland may, by virtue of international agreements, delegate to an international organization or international institution the competence of organs of State authority in relation to certain matters. 2. A statute, granting consent for ratification of an international agreement referred to in para.1, shall be passed by the Sejm by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by a two-thirds majority vote in the presence of at least half of the statutory number of Senators. 3. Granting of consent for ratification of such agreement may also be passed by a nationwide referendum [...].
	Rootsi	10. ptk art 5 lg 1 ls 3	The Riksdag approves such transfer by means of a decision in which at least three fourths of those voting concur.
	Rumeenia	148 lg 1	Romania's accession to the constituent treaties of the European Union with the objective of transferring certain powers to community institutions and of jointly exercising with the other member states the powers regulated in those treaties shall be decided by a law adopted by the Chamber of Deputies and the Senate in joint session, with a majority of two-thirds of the deputies and senators.
	Slovakkia	7 lg 1 ls 2 ja art 84 lg 3	A constitutional law, which shall be confirmed by a referendum, shall decide on the entry into a state union, or on the secession from such union. In approving an international treaty according to Art. 7 paras. 3 and 4 [...] the consent of the absolute majority of all Members of Parliament shall be required.
	Sloveenia	3a lg 1	Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organisations which are based on fundamental freedoms, democracy, and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values.
	Soome	94 lg 2	A decision concerning the acceptance of an international obligation or the denunciation of it is made by a majority of the votes cast. However, if the proposal concerns the Constitution or an alteration of the national borders, or such transfer of authority to the European Union, an international organisation or an international body that is of significance with regard to Finland's sovereignty, the decision shall be made by at least two thirds of the votes cast.
	Tšehhi	10a lg 2	The ratification of a treaty under paragraph 1 requires the consent of Parliament, unless a constitutional act provides that such ratification requires the approval obtained in a referendum.
	Ungari	E lg 4	For the authorisation to recognise the binding force of an international treaty referred to in Paragraph (2), the votes of two-thirds of the Members of the National Assembly shall be required.
Euroopa Liidu klausel	Horvaatia	143 lg 1	Pursuant to Article 142 of the Constitution, the Republic of Croatia shall, as a Member State of the European Union, participate in the creation of European unity in order to ensure, together with other European states, lasting peace, liberty, security and prosperity, and to attain other common objectives in keeping with the founding principles and values of the European Union.
	Iirimaa	24 lg 4 p 4	Ireland affirms its commitment to the European Union within which the member states of that Union work together to promote peace, shared values and the well-being of their peoples.
	Leedu	PS täiendamise seaduse preambul	[...] expressing its conviction that the European Union respects human rights and fundamental freedoms and that Lithuanian membership in the European Union will contribute to the more efficient securing of human rights and freedoms, noting that the European Union respects the national identity and constitutional traditions of its Member States, seeking to ensure the fully fledged participation of the Republic of Lithuania in the European integration, as well as the security of the Republic of Lithuania and welfare of its citizens, [...]
	Läti	Preambul	Latvia protects its national interests and promotes sustainable and democratic development of a united Europe and the world.

	Portugal	7 lg 5	Portugal is committed to reinforcing the European identity and to strengthening the European states' actions in favour of democracy, peace, economic progress and justice in the relations between peoples.
	Prantsusmaa	88-1	The Republic shall participate in the European Union constituted by States which have freely chosen to exercise some of their powers in common by virtue of the Treaty on European Union and of the Treaty on the Functioning of the European Union, as they result from the treaty signed in Lisbon on 13 December, 2007.
	Saksa	23 lg 1 ls 1	With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law.
	Ungari	E lg 1	In order to enhance the liberty, well-being and security of the people of Europe, Hungary shall contribute to the creation of European unity.
Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise klausel	Horvaatia	145 lg-d 2 ja 4	All the legal acts and decisions accepted by the Republic of Croatia in European Union institutions shall be applied in the Republic of Croatia in accordance with the European Union <i>acquis communautaire</i> . Governmental agencies, bodies of local and regional self-government and legal persons vested with public authority shall apply European Union law directly.
	Leedu	PS täiendamise seaduse art 2	The norms of European Union law shall be a constituent part of the legal system of the Republic of Lithuania. Where it concerns the founding Treaties of the European Union, the norms of European Union law shall be applied directly, while in the event of the collision of legal norms, they shall have supremacy over the laws and other legal acts of the Republic of Lithuania.
	Poola	91 lg 3	If an agreement, ratified by the Republic of Poland, establishing an international organization so provides, the laws established by it shall be applied directly and have precedence in the event of a conflict of laws.
	Portugal	8 lg 4	The provisions of the treaties that govern the European Union and the norms issued by its institutions in the exercise of their respective competences are applicable in Portuguese internal law in accordance with Union law and with respect for the fundamental principles of a democratic state based on the rule of law.
	Rumeenia	148 lg 2	As a result of the accession, the provisions of the constituent treaties of the European Union as well as the other mandatory community rules take precedence over conflicting provisions of national law, in conformity with the terms of the Accession Act.
	Slovakkia	7 lg 2 ls 2	Legally binding acts of the European Communities and of the European Union shall have precedence over laws of the Slovak Republic.
	Sloveenia	3a lg 3	Legal acts and decisions adopted within international organisations to which Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights shall be applied in Slovenia in accordance with the legal regulation of these organisations.
	Ungari	E lg 3	The law of the European Union may, within the framework set out in Paragraph (2), lay down generally binding rules of conduct.

Parlamendi kaasamise ja/või teavitamise kohustus	Austria	23e	<p>(1) The competent member of the Federal Government shall inform the National Council and the Federal Council without delay, about all projects within the European Union and to give them opportunity for a statement of their position.</p> <p>(2) If the competent member of the Federal Government [is] in possession of a position statement by the National Council concerning a project of the European Union, which is to be transformed into a Federal law, or which is aimed at the issuance of a directly applicable legal act, which concerns matters that would have to be regulated by Federal legislation, then the member [is] bound by this position in the negotiations and voting within the European Union. Deviation from this position is only admissible for pressing foreign and integration policy reasons.</p> <p>(3) If the competent member of the Federal Government wants to deviate from a position taken by the National Council pursuant to Paragraph 2, then the National Council must again be informed (befassen). Insofar as the legal act under preparation by the European Union would constitute a change of the valid Federal Constitutional Law, a deviation is admissible only in any case, if the National Council does object (widerspricht).</p> <p>(4) If the National Council has stated a position pursuant to Paragraph 2, the competent member of the Federal Government must report to the National Council after the vote in the European Union. In particular the competent member of the Federal Government if he or she has deviated from the stated position of the National Council must inform the National Council of the relevant reasons without delay.</p> <p>(5) The attention (Wahrnehmung) for the competences of the National Council pursuant to Paragraphs 1 to 4 is fundamentally incumbent on the Main Committee. The more detailed provisions hereto are provided by the Federal Law on the Procedure of National Council. In this it can be particularly established, to what an extent the attention to (Behandlung) projects within the framework of the European Union can, in lieu of the Main Committee a separate independent Subcommittee is to be competent and the attention for the competences pursuant to Paragraphs 1 to 4 is reserved to the National Council itself. For the Permanent Subcommittee Article 55 paragraph 3 applies.</p> <p>(6) If the competent member of the Federal Government is in possession of a position statement by the Federal Council of a project within the framework of the European Union which requires imperative conversion by means of a Federal Constitutional Law, which pursuant to Article 44 Paragraph 2 requires the consent of the Federal Council, then the member is bound to this position statement in the negotiations and voting in the European Union. It can deviate therefrom only for reasons of foreign and integration policy. The maintenance of the competences of the Federal Council pursuant to Paragraph 1 and this paragraph are regulated by the Rules of Procedure of the Federal Council. In this it can be especially regulated to what extent the treatment of projects within the framework of</p>
	Belgia	168	From the beginning, the Houses are informed of negotiations concerning any revision of the treaties establishing the European Community and the treaties and acts which have modified or complemented them. They receive the draft treaty before its signature.
	Bulgaaria	105 lg-d 3 ja 4	<p>(3) The Council of Ministers shall inform the National Assembly on issues concerning the obligations of the Republic of Bulgaria resulting from its membership in the European Union.</p> <p>(4) When participating in the drafting and adoption of European Union instruments, the Council of Ministers shall inform the National Assembly in advance, and shall give detailed account for its actions.</p>
	Horvaatia	144 lg-d 2 ja 3	The Croatian Parliament shall participate in the European legislative process as regulated in the founding treaties of the European Union. The Government of the Republic of Croatia shall report to the Croatian Parliament on the draft regulations and decisions in the adoption of which it participates in the institutions of the European Union. In respect of such draft regulations and decisions, the Croatian Parliament may adopt conclusions which shall provide the basis on for the Government's actions in European Union institutions.
	Kreeka	70 lg 8	The Standing Orders of Parliament shall specify the manner in which the Parliament is informed by the Government on issues being the object of regulation in the framework of the European Union, and debates on these.

	Leedu	PS täiendamise seaduse art 3	The Government shall inform the Seimas about the proposals to adopt the acts of European Union law. As regards the proposals to adopt the acts of European Union law regulating the areas that, under the Constitution of the Republic of Lithuania, are related to the competences of the Seimas, the Government shall consult the Seimas. The Seimas may recommend to the Government a position of the Republic of Lithuania in respect of these proposals. The Seimas Committee on European Affairs and the Seimas Committee on Foreign Affairs may, according to the procedure established by the Statute of the Seimas, submit to the Government the opinion of the Seimas concerning the proposals to adopt the acts of European Union law. The Government shall assess the recommendations or opinions submitted by the Seimas or its Committees and shall inform the Seimas about their execution following the procedure established by legal acts.
	Prantsusmaa	88-4	The government shall lay before the National Assembly and the Senate drafts of European legislative acts as well as other drafts of or proposals for acts of the European Union as soon as they have been transmitted to the Council of the European Union. In the manner laid down by the Rules of Procedure of each House, European resolutions may be passed, even if Parliament is not in session, on the drafts or proposals referred to in the preceding paragraph, as well as on any document issuing from a European Union Institution. A committee in charge of European affairs shall be set up in each of the Houses of Parliament.
	Rootsi	10. pkt art 2 lg 4 ja art 6	The Riksdag may approve an agreement under paragraphs one and three which is concluded within the framework of European Union cooperation, even if the agreement does not exist in final form. The Government shall keep the Riksdag continuously informed and confer with bodies appointed by the Riksdag concerning developments within the framework of European Union cooperation. More detailed rules concerning the obligation to inform and consult are laid down in the Riksdag Act.
	Rumeenia	148 lg 5	The Government transmits the draft proposals for mandatory acts to the two Chambers of Parliament before they are submitted to institutions of the European Union for approval.
	Saksa	23 lg 2	The Bundestag and, through the Bundesrat, the Länder shall participate in matters concerning the European Union. The Federal Government shall keep the Bundestag and the Bundesrat informed, comprehensively and at the earliest possible time.
	Sloveenia	3a lg 4	In procedures for the adoption of legal acts and decisions in international organisations to which Slovenia has transferred the exercise of part of its sovereign rights, the Government shall promptly inform the National Assembly of proposals for such acts and decisions as well as of its own activities. The National Assembly may adopt positions thereon, which the Government shall take into consideration in its activities. The relationship between the National Assembly and the Government arising from this paragraph shall be regulated in detail by a law adopted by a two-thirds majority vote of deputies present.

	Soome	47 lg-d 1 ja 3, art 93 lg 2 ls 2 ning art 96	Art. 47 (1) The Parliament has the right to receive from the Government the information it needs in the consideration of matters. The appropriate Minister shall ensure that Committees and other parliamentary organs receive without delay the necessary documents and other information in the possession of the authorities. (3) A Committee has the right to receive information from the Government or the appropriate Ministry on a matter within its competence. The Committee may issue a statement to the Government or the Ministry on the basis of the information. A Representative has the right to information which is in the possession of authorities and which is necessary for the performance of the duties of the Representative, in so far as the information is not secret or it does not pertain to a State budget proposal under preparation. Art. 93 (2) [...] The Parliament participates in the national preparation of decisions to be made in the European Union, as provided in this Constitution. Art. 96 (1) The Parliament considers those proposals for acts, agreements and other measures which are to be decided in the European Union and which otherwise, according to the Constitution, would fall within the competence of the Parliament. (2) The Government shall, for the determination of the position of the Parliament, communicate a proposal referred to in paragraph (1) to the Parliament by a communication of the Government, without delay, after receiving notice of the proposal. The proposal is considered in the Grand Committee and ordinarily in one or more of the other Committees that issue statements to the Grand Committee. However, the Foreign Affairs Committee considers a proposal pertaining to foreign and security policy. Where necessary, the Grand Committee or the Foreign Affairs Committee may issue to the Government a statement on the proposal. In addition, the Speaker's Council may decide that the matter be taken up for debate in plenary session, during which, however, no decision is made by the Parliament. (3) The Government shall provide the appropriate Committees with information on the consideration of the matter in the European Union. The Grand Committee or the Foreign Affairs Committee shall also be informed of the position of the Government on the matter.
	Tšehhi	10b lg 1	The government shall inform the Parliament, regularly and in advance, on issues connected to obligations resulting from the Czech Republic's membership in an international organization or institution.
	Ungari	19	The National Assembly may request information from the Government on the government position to be represented in the decision-making procedures of the intergovernmental institutions of the European Union, and may take a position on the draft placed on the agenda in the procedure. In the course of the decision-making of the European Union, the Government shall act on the basis of the position taken by the National Assembly.
Euroklauseel	Rumeenia	137 lg 2 ls 2	In case of Romania's accession to the European Union, the replacement of the national currency by the EU currency and its circulation may be regulated by organic law.
Euroopa Parlamendi valimised	Austria	23a	(1) The members to be delegated by the Republic of Austria to the European Parliament are elected by the men and women who have completed 18 years of age at the end of the election day at the latest and who, on the day designated for the election, either possess Austrian citizenship and are not excluded from the right to vote under the terms of the law of the European Union, or who possess the citizenship of another member State of the European Union and are qualified to vote under the law of the European Union, on the basis of equal, direct, secret and personal suffrage and in accordance with the principles of proportional representation. More detailed regulations concerning electoral procedure are provided by Federal law. (2) The Federal territory constitutes for the elections to the European Parliament a single electoral constituency (Wahlkörper). (3) Eligible for the European Parliament are all men and women who have completed 19 years of age at the end of election day at the latest and who possess, on the day designated for the election, either the Austrian citizenship and are not excluded from the right to vote under the law of the European Union or who possess the citizenship of another member State of the European Union and are qualified to vote under the law of the European Union.
	Bulgaaria	42 lg 3	The elections for Members of the European Parliament [...] shall be regulated by law.

	Soome	47 lg-d 1 ja 3, art 93 lg 2 ls 2 ning art 96	Art. 47 (1) The Parliament has the right to receive from the Government the information it needs in the consideration of matters. The appropriate Minister shall ensure that Committees and other parliamentary organs receive without delay the necessary documents and other information in the possession of the authorities. (3) A Committee has the right to receive information from the Government or the appropriate Ministry on a matter within its competence. The Committee may issue a statement to the Government or the Ministry on the basis of the information. A Representative has the right to information which is in the possession of authorities and which is necessary for the performance of the duties of the Representative, in so far as the information is not secret or it does not pertain to a State budget proposal under preparation. Art. 93 (2) [...] The Parliament participates in the national preparation of decisions to be made in the European Union, as provided in this Constitution. Art. 96 (1) The Parliament considers those proposals for acts, agreements and other measures which are to be decided in the European Union and which otherwise, according to the Constitution, would fall within the competence of the Parliament. (2) The Government shall, for the determination of the position of the Parliament, communicate a proposal referred to in paragraph (1) to the Parliament by a communication of the Government, without delay, after receiving notice of the proposal. The proposal is considered in the Grand Committee and ordinarily in one or more of the other Committees that issue statements to the Grand Committee. However, the Foreign Affairs Committee considers a proposal pertaining to foreign and security policy. Where necessary, the Grand Committee or the Foreign Affairs Committee may issue to the Government a statement on the proposal. In addition, the Speaker's Council may decide that the matter be taken up for debate in plenary session, during which, however, no decision is made by the Parliament. (3) The Government shall provide the appropriate Committees with information on the consideration of the matter in the European Union. The Grand Committee or the Foreign Affairs Committee shall also be informed of the position of the Government on the matter.
	Tšehhi	10b lg 1	The government shall inform the Parliament, regularly and in advance, on issues connected to obligations resulting from the Czech Republic's membership in an international organization or institution.
	Ungari	19	The National Assembly may request information from the Government on the government position to be represented in the decision-making procedures of the intergovernmental institutions of the European Union, and may take a position on the draft placed on the agenda in the procedure. In the course of the decision-making of the European Union, the Government shall act on the basis of the position taken by the National Assembly.
Euroklauseel	Rumeenia	137 lg 2 ls 2	In case of Romania's accession to the European Union, the replacement of the national currency by the EU currency and its circulation may be regulated by organic law.
Euroopa Parlamendi valimised	Austria	23a	(1) The members to be delegated by the Republic of Austria to the European Parliament are elected by the men and women who have completed 18 years of age at the end of the election day at the latest and who, on the day designated for the election, either possess Austrian citizenship and are not excluded from the right to vote under the terms of the law of the European Union, or who possess the citizenship of another member State of the European Union and are qualified to vote under the law of the European Union, on the basis of equal, direct, secret and personal suffrage and in accordance with the principles of proportional representation. More detailed regulations concerning electoral procedure are provided by Federal law. (2) The Federal territory constitutes for the elections to the European Parliament a single electoral constituency (Wahlkörper). (3) Eligible for the European Parliament are all men and women who have completed 19 years of age at the end of election day at the latest and who possess, on the day designated for the election, either the Austrian citizenship and are not excluded from the right to vote under the law of the European Union or who possess the citizenship of another member State of the European Union and are qualified to vote under the law of the European Union.
	Bulgaaria	42 lg 3	The elections for Members of the European Parliament [...] shall be regulated by law.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 5

Justiitsministeerium, Tallinn

14.06.2017 nr 5

Algus kell 14.02 Lõpp kell 17.16

Juhatas: Urmas Reinsalu, Rait Maruste (alates kella 14.05-st kuni 14.18-ni ja alates 15.33-st kuni 17.16-ni)

Protokollis: Kirke Härma-Tamme, Heili Kaares

Võtsid osa:

kogu liikmed: Allar Jõks, Heiki Loot, Jüri Adams, Madis Ernits, Märt Rask, Rait Maruste, Jüri Raidla, Priit Pikamäe, Uno Lõhmus, Ülle Madise

Puudusid: René Värk, Berit Aaviksoo

Justiitsministeeriumi

esindajad: Illimar Pärnamägi, Heili Kaares, Margit Gross, Mirjam Rannula, Kai Härmand

Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay

Koosoleku päevakord:

1. Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele.
2. Korralduslikud küsimused.
3. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonnas.
4. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

1. Arvamuse kujundamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele

Minister juhatas koosoleku sisse ning märkis, et Riigikohtust tuli palve arutada põhiseaduse asjatundjate kogus (edaspidi kogu) ka individuaalkaebuse teemat. Hr Reinsalu tegi ettepaneku arutada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust (edaspidi VTK) akadeemilises formaadis ning leida konsensus või selgitada välja erinevad hoiakud või soovitusel, millega eelnõu koostajad saaksid edaspidi arvestada.

Minister andis koosoleku juhtimise üle hr Marustele, tegi hr Pikamäele ettepaneku juhatada teema sisse ning märkis, et küsimusi, vastuseid ja arvamusi on võimalik esitada peale sissejuhatust.

R. Maruste märkis, et teema on olnud aktiivne juba mõnda aega, see puudutab ühte suhteliselt kitsast probleemide ringi põhiseaduse järelevalves ning on kutsunud esile üsna erinevaid ja vastakaid arvamusi. Hr Maruste sõnul ei ole veel teada, mida Riigikohus sellest küsimusest arvab ning märkis, et tema toetab vastavat seadusemuudatust. Hr Maruste leidis, et väga selgelt on olnud muudatuse vastu pr Madise, kuid kogu teiste liikmete arvamuse kohta tal info puudub.

Sõnavõttud:

P. Pikamäe selgitas, et ta kirjalikes materjalides kajastatut kordama ei hakka ja see puudutab ka Riigikohtu arvamust ja eriarvamusi. Hr Pikamäe pidas esmalt vajalikuks avada pigem tõusetunud probleemi kujunemise lugu. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium analüüsis kehtivas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse praktikas ilmnunud probleeme ning markeeris teatud hulga küsimusi, sealhulgas seoses valimiskaebuste läbivaatamisega. Kolleegium leidis muuhulgas, et oleks vaja täpsemaid menetlusreegleid ka individuaalkaebuste läbivaatamiseks. Sellest arutelust tulenev pakett anti üle

Justiitsministeeriumile ja sellest tegi Justiitsministeerium VTK ainult individuaalkaebuse peale. Ülejäänud ettepanekud jäid VTK-st esialgu välja ja see tekitas arusaama, et tegemist on erilise temaatikaga.

R. Maruste tundis huvi, kas Riigikohtu arvamus esitati enne VTK-d.

P. Pikamäe täpsustas, et enne oli informaalne arutelu ja arvamus esitati VTK kohta. Hr Pikamäe märkis, et probleem tegelikult on vana ja asi sai alguse kõige enam vaieldud ja diskussiooni pälvinud Riigikohtu üldkogu 2003. a otsusest S. Brusilovi asjas. Selle lahendi põhisõnum on, et teatud juhtudel on Riigikohus põhiseadusest tulenevalt kohustatud üksikisikute kaebused läbi vaatama, s. t kui inimese käsutuses ei ole ühtegi teist tõhusat võimalust oma õigusi kohtulikult maksma panna. See oli esimene kord kui Riigikohus individuaalkaebuse menetlusse võttis, selle rahuldab ja seaduse sätted põhiseadusvastaseks tunnistas. Kokku on sarnaseid kaasuseid hr Pikamäe väitel Riigikohust läbi käinud 39. Menetlus individuaalkaebuste valdkonnas on toimunud juba ligi 15 aastat ja tegemist on kohtupraktikas loodud erakorralise kaebemenetlusega, mida on erinevad menetlusosalised sellisena tunnustanud. Probleem hr Pikamäe väitel on selles, et seda pole siiani positveeritud. Samas võiks menetlusseadus hr Pikamäe arvates anda konkreetseid ja täpsed menetlusreeglid kohtupraktikas tunnustatud kaebuse vormi jaoks ja sellest tulenevalt tegi Riigikohus ka ettepaneku need alused ette näha. Neist 39 kohtuasjast 37 on jäänud läbi vaatamata, kuna oli võimalik juhatada isik mõnele muule kohtuteele. Aga ka nendest asjadest kooruvad välja teatud probleemid, mida ei saa hr Pikamäe hinnangul eirata. Ei saa öelda, et põhiõiguste kaitsesüsteemi ei saaks täiustada. Probleemid, mis on silma hakanud võiks hr Pikamäe arvates jagada kahte rühma. Esimene kaasuste rühm on see, kus on vastu võetud õigustloov akt, mis ei ole veel jõustunud, aga millest on selgelt ette nähtav, et tuleb põhiõiguste riive, võimalik rikkumine mõne üksikisiku õigustele. Teine rühm kaasusi puudutavad eeskätt Riigikohtu enda menetlust reguleerivate normide vaidlustamist. Kohtupraktikas omaks võetud asjasse puutumuse kriteerium lähtub arusaamast, et järelevalve küsimuse tõstatamiseks peaks olema konkreetse asja jaoks määrava tähtsusega norm. Kassatsioonimenetluse normide vaidlustamise küsimust esimese ja teise astme kohtus asjasse puutumuse mõiste raames pole hr Pikamäe väitel võimalik tõstatada. Olukorras, kus Riigikohus asja menetlusse ei võta jääbki inimesel võimalus kasutamata. Hr Pikamäe hinnangul võib sellest 39 asjast eristada teatud kaasuseid, mille puhul on põhiõiguste kaitsesüsteemis küsitavaid kohti. Üldjoontes nende 39 asja juures on Riigikohus jäänud oma seisukoha juurde, et individuaalkaebus on lubatav ainult siis, kui inimesel puudub muu kohtukaebe tee. VTK-s on hr Pikamäe väitel tehtud isegi ettepanek kaebuse lubatavuse tingimusi kitsendada. On toodud juurde paar täiendavat kriteeriumit kartuses, et positveerimine toob Riigikohtule töökoormuse kasvu. Täiendava kriteeriumina on ka välja pakutud, et peab olema isiku õiguste oluline ja pöördumatu kahjustamise risk, mida praegune kohtupraktika sellisel kujul immanentselt ei sisalda. Diskussiooni lähtealus tõukub hr Pikamäe hinnangul arusaamast, mida üldse individuaalkaebuse all mõista. Individuaalkaebuse termin iseenesest on kõikehõlmav. Hr Pikamäe tõi näiteks Saksa õiguskorras tunnustatud absoluutselt igapähele kuuluvat õigust vaidlustada konstitutsioonikohtus igat õigusnormi ka ilma põhinõudeta, kui inimesel on tunne, et see tema põhiõigusi piirab ja on konstitutsiooniga vastuolus. See, mida VTK-s silmas peetakse on hr Pikamäe hinnangul nn viimase õlekõrre menetlus, s.t juhtumiks, kus õiguskorras on lünk ja muud kohtuliku kaitse võimalust isikul ei ole. Hr Pikamäe hinnangul ei ole VTK-s mindud laia individuaalkaebuse positveerimise teed. Seda hr Pikamäe ei toeta.

Arutelu:

Hr Maruste tundis huvi, milline on hr Pikamäe ja Riigikohtu vaade küsimuses, et põhiseadusvastane võib olla ka toiming, ehk kuidas on Riigikohus toimingut tõlgendanud?

P. Pikamäe väitel selles osas Riigikohtul praktikat eriti ei ole ja valdavalt on käinud vaidlus normi põhiseaduspärasuse üle.

Hr Maruste andis koosoleku juhtimise üle ministrile.

J. Adamsi väitel tekkis tal dokumentidega tutvumisel mulje, et küsimus tõstatati Riigikohtu üldkogus, seal hääletati see maha ning esitati eitav seisukoht. Hr Adams tundis huvi, kas ta sai

õigesti aru, et teema tõstatamise initsiatiiv ei tulnud mitte Riigikohtult, vaid Riigikohtu esimehelt ja temaga ühinenud teatud riigikohtunikelt, kes moodustavad Riigikohtu kohtunike vähemuse.

P. Pikamäe väitel ei leidnud Riigikohus VTK-d arutades üksmeelt. Põhjuseid selleks oli hr Pikamäe väitel mitmeid. Osa kolleege põhimõtteliselt ei tunnista Brusilovi kohtupraktikat ega taha midagi kuulda selle jätkamisest, veel vähem selle seadustamisest. On põhimõtteline vastuseis igasugustele otsekaebustele Riigikohtusse. Teine osa arvab, et VTK-s väljapakutu on liiga kitsas ja et praegune kohtupraktika võimaldab laiemat lähenemist ning pole põhjust seda kitsendada, kuna selle all kannatab põhiõiguste kaitse. Kolmas osa toetab praktikat ja leiab, et tuleks jätkata samamoodi, kuid menetlusreeglid vaja ei ole. Ja neljandaks on seisukoht, mida esindab hr Pikamäe ja eriarvamusele jäänud kolleegid, mille järgi õige lähenemine oleks see, kui kohtumenetluse seadus annaks selliste kaebuste käsitlemiseks ka menetlusreeglid. Hr Pikamäe väitel kokkuvõtvalt Riigikohus esitatud kujul VTK-d ei toetanud. Konsensus oli, et küsimust võiks arutada põhiseaduse asjatundjate kogus. Seega tõusetub küsimus, millised on perspektiivid. Põhimõtteliselt on alternatiive hr Pikamäe hinnangul kaks – esiteks jätkata nii nagu praegu, kohtupraktika pinnalt, sest üldkogu enamus oli selgelt seda meelt, et Brusilovi lahendit ümber vaatama ei hakata. Teine võimalus on öelda ikkagi täpselt, millised on menetlusreeglid nende kaebuste käsitlemisel.

M. Rask tundis huvi, kas hr Pikamäe saaks sõnastada lühidalt ja konkreetselt, mis takistab praeguse olukorra juures põhiseaduslikkuse järelevalves asjade läbivaatamist, sama praktikaga edasiminemist.

P. Pikamäe selgitas, et otsest takistust ei ole. Samas hr Pikamäe leidis, et on korrektne, kui menetlusseadus annab selged alused selliste kaebuste läbivaatamiseks. Seadusandja võiks ligi 15 aastast kohtupraktikat tunnustada sellisel kujul nagu see on. Küsimus on hr Pikamäe arvates selles, et kohtulahendeid tulevikus võib tulla igal suunal.

U. Reinsalu tegi ettepaneku lühidalt seisukoha esitamiseks, kas tuleks individuaalkaebust reguleerida või säilitada olemasolev olukord või öelda, et seda õigust ei olegi olemas.

J. Raidla märkis, et on igati tervitatav väärtusjurisprudentsi poole liikumine materiaalõiguse kohaldamisel. Seda ei saa samavõrd heaks kiita menetluse puhul. Kui materiaalõiguses interpreteerimine, analoogia jne on igati kohased, siis menetluses ei ole see pilt hr Raidla hinnangul selge. Seetõttu peaks individuaalkaebus antud kontekstis olema parlamendi poolt reglementeeritud. Hr Raidla toetas individuaalkaebust kui sellist ning leidis, et see tuleks instituudina õiguskorda sisse viia. Omaette küsimus on hr Raidla arvates see, kui lai peaks individuaalkaebuse instituut olema. Hr Raidla väitel tal selles küsimuses praegu selget seisukohta ei ole. Samas hr Raidla leiab, et 25 aastat põhiseadust ja 25 aastat demokraatiat on Eestis piisav selleks, et ka individuaalkaebus, mis antakse elanikele instrumendina kätte, peaks olema suhteliselt laialdaste võimalustega reguleeritud.

U. Lõhmus leidis, et kui kohus on sellise pretsedendi loonud ja teatud kriteeriumid on olemas, siis võiks seda küsimust õiguslikult reguleerida. Teisalt võib hr Lõhmuse arvates esineda ka muid lünki teemas, mida tasuks vaadata, näiteks võtab kohus Strasbourgis arutlusele ka asju, kus pole ei toimingut ega individuaalakti. Ometi on võimalik, et rikutakse inimeste õigusi. See puudutab näiteks salajast jälgimist. Kohus uurib, kas seadus iseenesest ei sekku ebaproportsionaalselt inimese käitumisse. Eestis on hr Lõhmuse väitel ainus võimalus vaidlustada õiguskantsleri kaudu, kui samas ei ole garantiid, et õiguskantsler aktsepteeriks seda, et näiteks jälitustegevuse seadus on ebaproportsionaalne. Olukord on hr Lõhmuse hinnangul selline, et halduskohus ei võta neid asju menetlusse. Küsimus on, kas isik peab pöörduma otse Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Hr Lõhmuse leidis, et on asju, mis vajaks otsekaebusena või mõnel teisel kujul reguleerimist.

M. Ernits märkis esmalt, et ta toetab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse värskenduskuuri ja peab seda mõistlikuks. Hr Ernits ei näe individuaalkaebuse seadustamises ohtu ning leiab, et see tuleneb otse PS § 15 lg-st 1. Vastuväitena Riigikohtu halduskollegiumi seisukohale märkis hr Ernits, et tuvastamiskaebusega saaks selle laiendaval kohaldamisel terve rea probleeme kõrvaldada, aga mitte kõike. Põhiseaduslikul individuaalkaebusel peaks hr Ernitsa hinnangul olema kinnipüüdev funktsioon. Lisaks jälitustegevuse regulatsioonile näeb hr Ernits veel vähemalt ühte juhtumit, kus on potentsiaal individuaalkaebuse kohaldamiseks

olemas. Selleks on veel jõustumata EL-i aluslepingu muudatus, milles on pöördumatu oht olemas. Kui see muudatus ratifitseeritakse, siis ei saa hr Ernitsa hinnangul enam midagi teha. Hr Ernitsa väitel on suured Saksamaa konstitutsioonikohtu otsused saanud alguse just individuaalkaebustest. Konstitutsioonikohtu poolt eelnev kontrollimine arendab õiguskorda, õigusmõtlemist ja kohtumõistmist. Probleemiks on hr Ernitsa arvates konstitutsioonikohtu ja parlamendi dialoog. Kui konstitutsioonikohus on tõlgendamise teel põhiseadusest tuletanud protsessuaalse instituudi, siis on demokraatlikus riigis korrektne, et seadusandja reageerib. See on hr Ernitsa arvates asjade loomulik ja loogiline kulg. Ka toiming võib hr Ernitsa hinnangul olla põhiseaduslikkuse järelevalve esemeks. Teoreetiliselt näiteks juhul, kui Justiitsministeerium takistaks alamaastme kohtutel sõltumatut õigusemõistmist. See on toiming.

A. Jõks toetas VTK-d reservatsioonide ja märkustega ning tõi täiendavalt välja juhtumi, kus on tegemist lüngaga. Näiteks I ega II astme kohtumenetluses kohtud ei ole andnud hinnangut kaebaja, hageja või kostja väidete kohta, et üks või teine norm on põhiseadusega vastuolus. Sellisele kohtulahendile kassatsioonkaebuse esitamisel ei võeta seda kas menetlusse või kui võetakse, siis hilisemas Riigikohtu otsuses ei ole ühtegi lauset selle kohta, et oleks kontrollitud vaidlustatud normi põhiseaduspärasust. Sellistel juhtudel peaks hr Jõksi hinnangul olema võimalus individuaalse põhiseadusliku kaebuse esitamiseks. Juhtum on seotud äriseadustiku ühe sätte põhiseaduspärasuse kontrollimise taotlusega. Hr Jõksi hinnangul ei ole hea praktika, kui Riigikohus ütleb vaikides, et on ühe või teise normi põhiseaduspärasust kontrollinud. Hr Jõks esitas VTK-le reservatsiooni seetõttu, et ta leiab, et tõusetunud probleemi saab lahendada mõne menetlusseadustiku täiendamisega ja on VTK-le vastu juhul, kui selle mõju, kaudne eesmärk või tulemus on õiguskantsleri normikontrolli pädevuse vähendamine. Hr Jõks ei nõustu seisukohaga, mille kohaselt võiks õiguskantsler jääda ainult ombudsmaniks.

Ü. Madise nõustus Riigikohtu üldkogu enamuse selge ja põhjendatud arvamusega, et VTK-s väljapakutud muudatus ei ole vajalik. Samas võib pr Madise arvates arutada erinevate kohtumenetluse seaduste kaasajastamist. Koosolekul toodud näidetele tuginedes pr Madise leidis, et see on kohturessursi ja Eesti riigi valikute küsimus, kui palju tahetakse võimaldada inimestel vaielda ja õigusrahu saabumist edasi lükata. Pr Madise väitel loodi iga kohtuasja järeldusena uus teistmise alus. Samas Brusilovi vaidluse laadne vaidlus ei saa pr Madise hinnangul enam korduda, sest vastavad muudatused seadustes on tehtud. Pr Madise tunnustas justiitsministri poliitikat selles, et õigusloomet tuleb vähendada. See tähendab, et kui elu läheb vähegi ilma uut seadust või normi tegemata, siis tuleks jätta see tegemata. Samuti saab Riigikohus pr Madise hinnangul toimetada varasema praktika järgi. Kui VTK-s on mõeldud, et midagi ei pea muutuma või kaebuse lubatavuse tingimused peaks kitsenema, siis võiks pr Madise hinnangul jätta selle normi tegemata arvestades, et selle vastu on Riigikohtu üldkogu, õiguskantsler, mitmed valitsuse liikmed ja ka mitmed parlamendi fraktsioonid. Pr Madise väitel jääb talle täiendavalt arusaamatuks, miks on vaja selle küsimusega tegeleda, kui samal ajal toimub kohturessursi optimeerimine ja ulatuslikult piiratakse edasikaebamise võimalusi, mitte ainult Riigikohtusse, vaid ka ringkonnakohtusse. Pr Madise hinnangul on käesoleval koosolekul esitatud mitmeid eksiväiteid, millele ta soovib esitada vastuväiteid. Nii näiteks ei nõua Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika individuaalkaebuse instituudi kehtestamist. Sellist instituuti ei ole pr Madise väitel ei Soomes ega Rootsis, samuti ei ole seal konstitutsioonikohtu ning seda ei kavatseta ka luua. Eesti vastu esitatavate kaebuste arvu võib vähendada, kui mõni kaebaja enne ära sureb või ära väsis, kuid õige pole väide, et Euroopa Inimõiguste Kohus ei võta asju menetlusse kui konstitutsioonikohus on asja läbi vaadanud. Pr Madise ei usu, et VTKs väljapakutud ja Riigikohtus 01.07.2016 valminud eelnõu põhinev küllaltki segane norm midagi aitab ja õigusselgemaks muudab. Pr Madise hinnangul on ekslik ka väide, mille kohaselt tänane süsteem ei tööta, kuna Riigikohtusse ei jõua piisavalt palju vaidlusi. Paljudel juhtudel asi laheneb enne akti vastuvõtmist või poolte vaidlustamisel selle vastuvõtja juures ja ei olegi vajagi Riigikohut koormata, mis on ka kooskõlas Justiitsministeeriumi teise eesmärgiga – vähendada kohtute töökoormust. Praegu ühtegi argumenti, mis õigustaks praegu selle asjaga edasiminekuks pr Madise arvates ei ole. Kui asja mõte on tekitada Riigikohtule lisakoormus ja võimalus luua selline põhiseaduse järelevalve kolleegium, mille liikmed teistesse

kolleegiumitesse ei kuulu, siis see on pr Madise arvates teine teema ja siis on pr Madise väitel vale see, et Riigikohtule koormust ei lisandu.

R. Maruste tundis huvi, kas õiguskantsler on käinud konsulteerimas erinevate Riigikogu komisjonide ja mitmete poliitikutega.

Ü. Madise vastas, et luges Riigikohtu esimehe Riigikogu täiskogus peetud aastakõne stenogrammi.

R. Maruste väitel näitavad kaebuste arv ja sisu, et reaalne elu on tekitanud lünga täitmise vajaduse. Samas adekvaatset instrumenti sellele vajadusele reageerimiseks tänases normistikus hr Maruste hinnangul ei ole. Hr Maruste arvates vajaks õigusriigis selget tõlgendust, mida tähendab toiming põhiseaduse vaates. Õiguste ja vabaduste kaitse on hr Maruste arvates valdkond, mida ei saa jätta iseoolavuse teed. Õigusriigis peaks see valdkond olema kaetud asjakohaste menetlusnormide ja võimalustega. Hr Maruste hinnangul ei ole õige väide, mille kohaselt on Eestis on erandlik olukord, kuna soovitakse luua lisainstrumenti. Seda põhjusel, et individuaalkaebuste süsteem on olemas mitmetes Euroopa riikides, sealhulgas juhtivates õigusriikides ja töötab väga hästi. Skandinaavia näide ei ole hr Maruste hinnangul adekvaatne, kuna nende areng ajaloos on läinud teistsuguselt. Euroopa praktika on väga hästi kokku võetud Veneetsia Komisjoni raportis. Viidatud raport on hr Maruste hinnangul väga põhjalik ning seal on näidatud, mis on individuaalkaebus, kuidas seda menetletakse, millised on piirangud selle rakendamisel jne. Hr Maruste on nõus hr Ernitsa arusaamaga, et individuaalkaebus võimaldaks meil avardada oluliselt põhiseaduse mõtestamist ja kasutamise praktikat, mis praegu on väga legalistlik ja seaduse keskne. Hr Maruste toetas individuaalkaebuse reguleerimist.

M. Raski väitel on talle praegune põhiseaduslikkuse järelevalvesüsteem, õiguskantsleri roll selles ja Riigikohtu roll konstitutsioonikohtuna väga südamelähedased. Hr Raski väitel ei toeta ta muudatusi enne, kui teda pole ümber veendud selles, et kehtiv süsteem on läbikukkunud. Hr Rask leidis, et käesolevas vaidluses on jäänud määratlemata, mida individuaalkaebuse all silmas peetakse. Õiguskantsleri algatatud ning õiguskantsleri ja hr Maruste vaheline avalik vaidlus ei olnud hr Raski hinnangul asjakohane, sest Brusilovi näide ei ole see, mille pinnalt tasuks hakata järeldusi tegema. Hr Rask selgitas, et ka Brusilovi lahendile eelnes põhjalik vaidlus, kus ühel pool oli koolkond, kes toetas seisukohta, et neile, kes kannavad pikemaid karistusi ei ole karistusseadustiku kehtestamisel rakendussätteid tarvis ning teised väitsid vastupidist. Hr Raski hinnangul oli õige, et kohus võttis selle kaebuse menetlusse ja lahendas küsimuse inimese suhtes, kes kandis karistust, mida enam seaduses ette nähtud ei olnud. Hr Raski väitel oli see üksikjuhtum ja see oleks tulnud seadusandjal ära lahendada. Hr Rask tunnistas, et see oli vaidlus, kus tema jäi alla ja poliitikud tegid vea, mille kohus parandas. Hr Raski hinnangul on selle kaasuse individuaalkaebuse kontekstis väljatoomine juriidiliselt ebaeetiline. Ükski süsteem ei ole igavene ja neid saab edasi arendada, kuid esmalt tuleks hr Raski hinnangul määratleda, mida silmas peetakse ja millised on need juhtumid. Välistamismeetod ei ole hr Raski hinnangul lahendus. Hr Raski väitel tasub asjaga edasi minna juhul, kui see süsteem ei ole suunatud olemasoleva süsteemi lammutamisele, see ei aita kaasa eraldi konstitutsioonikohtu loomisele ja see pole suunatud õiguskantsleri institutsiooni nn tühjaskantimisele. Vastasel korral tuleb hr Raski hinnangul ka avalikult välja öelda ja ausalt tunnistada, et olemasolev süsteem ei toimi. Hr Rask toetas positiivsete kogemuste ülevõtmist riikidelt, millele viitasid hr Ernits, hr Maruste ja hr Lõhmus. Hr Jõksi toodud näite kohta arvas hr Rask, et see ei oma puutumust individuaalkaebusega, vaid tegemist on menetlusnormi rikkumisega. Sellised küsimused tuleb hr Raski hinnangul lahendada menetlusnormidega, samuti tuleb muuta kohtupraktikat selliselt, et menetlusnorme täidetakse. Antud juhul tuleb Hr Raski väitel väga täpselt sõnastada see, mille üle käib vaidlus ja tuua välja argumendid, mis takistavad olemasoleva süsteemiga edasi minemist. Samas, kui on kindel soov luua teistsugune põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem, siis ei peaks seda hr Raski hinnangul tegema nn tagaukse kaudu. Hr Rask VTK-d ei toeta.

J. Adamsi arvates on tõsine probleem seadusandja müstifitseerimine. Seadusandja parlamendi üksiku komisjoni või üksiku liikme kujul ei võta hr Adamsi väitel kunagi midagi ette üheski seda tüüpi küsimuses. Sel juhul peaks tal olema sellelaadne isiklik elupraktika ja kogemus. Sedasorti seadusi võtab parlament vastu ainult lähtudes usaldusest, poliitilisest usaldusest. Samas seda teemat valitsuse koalitsioonikokkulepped ei ole. Seega on küsimus hr Adamsi sõnul

individuaalsetest asjadest. Kui see eelnõu jõuaks komisjoni, siis peaks eelnõud kaitsma justiitsminister, selgitama, miks see eelnõu on hea ja vajalik, kuid põhiküsimus taandub sellele, kas leidub kedagi, kes tooks kontraargumente. Hr Adamsi hinnangul on kõige parem seadus seaduse puudumine. See tähendab, et kui on võimalik jätta seadus tegemata või olemasolev seadus tühistada, siis see on ideaalseim asi, mida Eesti heaks saab praegu teha. Uue seaduse puhul ei ole hr Adamsi jaoks põhiküsimuseks mitte see, mida head sellega taotletakse, vaid milliseid negatiivseid tagajärgi see võib kaasa tuua. Üldine reegel hr Adamsi väitel on see, et eelnõude esitajad ei kujuta endale üldse ette negatiivseid tagajärgi, vaid need tuleb kellelgi teisel välja mõelda või lasta sõnastada eelnõu vastastel. Hr Adamsi arvates pole ka kõnealuse VTK puhul tagajärgedele üldse mõeldud. VTK-s väide, et tagajärgi ei ole, on hr Adamsi väitel naiivne, sest tagajärjed saavad olema. Brusilovi näide VTK-s on hr Adamsi hinnangul absoluutselt mittetüüpiline. Kui hüpoteetiliselt mõelda, et selline seadusemuudatus saab tehtud, siis tõenäoliselt esimese 1000 lahendi hulgas ei saa olema ühtegi juhtumit, mis oleks selle analoog. Sellest käivitub hr Adamsi hinnangul pigem kaebuse abitööstuse uus alaliik. Hr Adamsi väitel teevad paljud vangid kohtusüsteemile tüli alusetute kaebustega, mida on aastas kokku ca 1000. 1000 kaebust on hr Adamsi hinnangul tõenäoline ka antud kaasuse puhul. Hr Adams soovitas kogu liikmetel mõelda neile negatiivsetele tagajärgedele. Hr Adamsi väitel toetab ta iga mõistlikku asja, mille negatiivsed tagajärjed on minimiseeritud või on leitud mingisugune mehhanism, kuidas neid minimiseerida. VTK-d hr Adams ei toetanud.

P. K. Tupay väitel Brusilovi kaasus ja sellele tuginevad kaasused näitavad, et meil on olemas see õigusinstituut materiaalses mõttes ja seda ei saa eitada. Toimingute puhul need kaasused pr Tupay hinnangul näitavad, et siin võib olla tegemist ka tegemata jätmise ja tegevusetusega, mis võib osutuda probleemiks. Lähtudes materiaalsest õigusinstituudist ning õiguskindlusest ja lünkadeta õiguskaitse printsiipidest pr Tupay ei näe probleemi püüda küsimus lahendada ja seaduse tasandil selgemaks rääkida ilma, et tekiks vajadust kellegi pädevust muuta või vähendada. Piiramatu arvu individuaalkaebuste puhul pr Tupay leiab, et selle kohta on olemas piisavalt rahvusvahelisi näiteid ja kogemust. VTK ning õigus- ja kohtusüsteemi puhul on pr Tupay hinnangul lahendamata küsimusi, kas räägitakse eraldi kolleegiumist, milline see peaks olema, kuidas see peaks olema mehitatud jne. Samuti on pr Tupay arvates ka laiemas mõttes kohtusüsteemiga seotud küsimusi ja neid tuleks käsitleda tervikuna. Pr Tupay leiab, et tuleks tuvastada probleem ja lünk ning nende omavaheline seos. Kui soovitakse sätestada individuaalkaebuse instituuti, siis tuleks pr Tupay arvates täiendavalt arutada ka seda, kas sinna juurde on ressursse vaja või mitte. Pr Tupay hinnangul täiendavaid ressursse vaja ei ole. Samuti pole pr Tupay arvates individuaalse kaebeõiguse loomises midagi põhimõtteliselt halba. Õigusriigis on lünkadeta õiguskaitse kohustuslik eesmärk. Samas pole pr Tupay hinnangul mõtet luua midagi juhul, kui puuduvad piisavad ressursid.

H. Loot toetas individuaalkaebuse seadustamist ja sellest tulenevalt ka VTK-d. Hr Loot pidas hr Ernitsa ja hr Lõhmuse argumente veenvaks. Hr Loodi hinnangul ei peaks pelgama, et põhiseaduse järelevalve asju saab olema rohkem. See tuleb kasuks nii õiguskorra kui põhiseaduse arengule.

U. Reinsalu leidis, et eksisteerib kompendium, ehk erinevate arvamuste paljusus, mis moodustab harmoonilise terviku. Hr Reinsalu hinnangul on see üks väheseid juhtumeid, kus argumente on sümmeetriliselt, nii pooldajad kui vastased kasutavad samu argumente oma loogika kaitsmiseks. Mõlemad ütlevad, et kehtiv olukord säilib, see kas reguleeritakse või mitte on maitse küsimus. Teine argument on, et see ei tohiks suurt muutust kaasa tuua. Huvitav hr Reinsalu hinnangul on see, et Riigikohtul on nii erinevad seisukohad. Hr Reinsalu väitel ei saa ta aru, kuidas Riigikohus ise oma võimu tõlgendab. Hr Reinsalu väitel võtab Justiitsministeerium esitatud seisukohad kaalumisele. Hr Reinsalu hinnangul tekib küsimus, et kui olemasolev olukord on tekkinud seaduse, s.t menetlustee väliselt otse põhiseadust kohaldades ning kui seadusandja ütleb, et seda õigust enam ei ole ja keelab selle menetlustee, siis kas see on põhiseaduspärane.

R. Maruste leidis, et on ohu märk, kui kardetakse rääkida, kuidas põhiõigusi ja vabadusi kaitsta. Hr Maruste soovitas, et kui ministeerium läheb VTK-ga edasi, siis tuleks läbi töötada ka Veneetsia Komisjoni raport.

U. Reinsalu hinnangul on erinevad arvamused selle kogu voorus, mitte nõrkus.

P. Pikamäe tänas mõttevahetuse eest ning kinnitas, et asja siin arutada oli Riigikohtu soov ja arvamused on nüüd kuulatud.

2. Korralduslikud küsimused.

U. Reinsalu selgitas, et päevakorra teine punkt on informatiivne ning kavandatud oli viia 28.-29. augustil läbi kohtumine kollokviumi vormis, kellaaeg on täpsustamisel.

U. Lõhmus esitas vastuväite, et tema valdkonna teema on viidud üle augustikuusse, kuid see ei sobi tema kalenderplaaniga.

U. Reinsalu märkis, et hr Lõhmus ja pr Kaares täpsustavad üle, millal on põhiõiguste ja vabaduste valdkonda võimalik arutada.

R. Maruste tundis huvi, millises formaadis ja kus augustikuine kohtumine toimub.

U. Reinsalu märkis, et pr Kaares saadab info e-posti teel.

J. Adams andis teada, et ta vajaks abi teiste riikide praktikate leidmisel. Hr Adams selgitas, et ta on võimeline kohaliku omavalitsuse valdkonda katma osas, mis puudutab Eesti põhiseaduste traditsiooni ja probleeme, aga tal ei ole teadmisi teiste maade omavalitsuste ja põhiseaduste praktikate kohta.

U. Reinsalu märkis, et kui hr Adams saadab e-kirja teel oma küsimused, siis pr Kaares pakub tuge.

3. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonnas.

Minister andis sõna riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonna raportööri Rait Marustele.

Sõnavõttud:

R. Maruste tegi ülevaate PS probleemkohtadest riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonnas (R. Maruste ülevaade põhiseaduse probleemkohtadest riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonnas lisatud).

Minister andis koosoleku juhtimise üle hr Marustele.

Arutelu:

M. Rask tundis huvi, kas Vabariigi President peaks tulevikus olema deklareeritud, s.t pädevuseta riigikaitse kõrgem juht. Hr Raski hinnangul on see riigikaitse peatüki võtmeküsimus.

R. Maruste vastas eitavalt. Hr Maruste selgitas, et selline olukord on juba olnud, kus kõik otsustused tegi üks isik.

R. Maruste tundis huvi, kas praktikas on riigikontrolöri kohustus osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel.

H. Loot selgitas, et praktika on selline, et riigikontrolör üldjuhul osaleb valitsuse istungitel.

M. Raski hinnangul on riigikontrolör formaalselt kabineti liige, kuna ta saab kogu informatsiooni eelnevalt kätte ja sama kehtib õiguskantsleri kohta.

R. Maruste väitel seisneb olemuslik dilemma selles, kuidas saab riigikontrolör teostada sõltumatut funktsiooni olukorras, kus ta on valitsuse töös osalenud.

Ü. Madise avaldas arvamust, et riigikontrolöri on võimalik valitsuse istungile mitte minna. Professionaalina riigikontrolör, õiguskantsler ja teised ei võta valitsuse ja valitsuskabineti istungil sõna, kui nad pole asjadega kursis ja ei vastuta oma sõnade eest. Pr Madise pidas võimalust käia valitsuse istungitel väga oluliseks kui tal on materjalid ja oma ametiülesannetesse

puutuvat olulist öelda. Pr Madise hinnangul sõltumatust see ei piira. Kordagi pole pr Madise hinnangul tekkinud olukorda, kus istungil osalemine oleks takistanud sõltumatust hiljem, s.t valitsuse määruste või ka seaduste vaidlustamist. Pigem on istungitel osalemine kaasa toonud võimaluse informeerida valitsust ilmselgest probleemist. Valitsusel on alati võimalus teha teisiti ja siis on õiguskantsler pr Madise väitel ka küsimusi vaidlustanud. Pr Madise valitsuse istungil osalemises probleemi ei näinud, vaid leidis, et suhtlus on professionaalne ja korrektne ning kellegi sõltumatust sellega ei riivata, pigem muudab see riiki ja tema põhiseaduslikku korda tugevamaks. Kui riigikontrolör tunneb teisiti, siis on tal pr Madise väitel võimalik tulla kogu koosolekule ja oma positsiooni selgitada. Samas leidis pr Madise, et kui õiguskantsleril valitsuse materjale ei ole, siis on tal põhiseaduslikkuse järelevalve töö oluliselt keerulisem. Pr Madise palus jätta õiguskantsleri osas see küsimus puutumata.

R. Maruste tundis huvi, kas praegune praktika tähendab, et riigikontrolör ja õiguskantsler võivad muutuda valitsuse nõunikuks või konsultandiks.

Ü. Madise seda ohtu ei näinud.

M. Rask tegi ettepaneku mitte vaielda detailide üle, vaid panna paika vaidluse telg. Hr Raski hinnangul on väljundiks see, et õiguskantsler ja riigikontrolör töötavad Riigikogu heaks. Hr Rask tundis huvi, mis takistab õiguskantsleril või riigikontrolöril oma funktsioone täitmast Riigikogu suunal. Kui takistused on selgelt defineeritud, siis tuleb need hr Raski hinnangul kõrvaldada.

R. Maruste nõustus hr Raskiga.

H. Loot märkis, et ettepanekuid oli palju ning seetõttu toob ta välja üksnes tema jaoks olulised küsimused.

R. Maruste nõustus, et igaüks räägib kokkuvõtvalt seda, mis on temale kõige olulisem.

H. Loodi hinnangul peaks Riigikogu komisjonidel teatud juhtudel olema õigus otsustada Riigikogu nimel. See küsimus vajab hr Loodi hinnangul lahendamist põhiseadust täiendades või jõudes tõlgendusele või ühisele arusaamisele, et ka olemasolev põhiseadus seda võimaldab. See on vajalik ka riigikaitstes. Põhiseaduse peatükkide ümbertõstmist hr Loot ei pidanud vajalikuks, kuna põhiseaduse ülesehituse loogika tema hinnangul toimib. Sõna ei soovinud hr Loot võtta teemadel, mis puudutab Riigikogu liikmete arvu vähendamist või 2/3 häälteenamuse nõuet. Samas tegi Hr Loot ettepaneku kaaluda Riigikogu liikmete tagandamismenetluse küsimust. Valitsuse peatüki täiendamise vajadus võib hr Loodi hinnangul tõusetada riigikaitse peatüki raames. See on hr Loodi hinnangul eraldi arutelu teema. Hr Loot mõõnis, et küsimus, kas õiguskantsler ja riigikontrolör käivad või ei käi valitsuse istungil, on Eesti põhiseaduse eripära. Õiguskantsleri osalemise õigus on välja kujunenud Soomes. Riigikontrolöri osalemine valitsuse istungil pärineb tsaari Venemaa praktikast. Hr Loodi hinnangul võiks õiguskantsleri puhul rõhuasetus olla rohkem ombudsmanil. Ombudsmani ülesanne tuleks selgemalt välja tuua ning see peaks olema selle institutsiooni primaarne eesmärk. Samas ei tohiks hr Loodi hinnangul õiguskantslerilt ära võtta põhiseaduse järelevalve algatamise õigust.

P. K. Tupay pidas vajalikuks võtta seisukoht Vabariigi Presidenti puudutavas osas. Pr Tupay hinnangul võiks tagandamise analüüsi koostamist kaaluda. Sel juhul tuleks mõelda, millised on need juhtumid ja kus võib tekkida probleem. Küsimust Vabariigi Presidendist kui riigikaitse kõrgeimast juhust tuleks pr Tupay hinnangul vaadata terviklikult ja sellele ei saa anda kohest vastust. Laiemalt tuleks vaadata, milline oleks tulevikus riigipea roll, kes kuulutaks välja eriolukorra jne. Küsimuses, mis puudutab Vabariigi Presidendi seaduste väljakuulutamise õigust ja kohustust (PS § 107) jätab põhiseadus pr Tupay hinnangul vaba tõlgendusruumi presidendi rollist põhiseaduspärasuse küsimuses. Üheltpoolt on seadusandjal võimalus seda täiendada, teisalt ei nähtud Põhiseaduse Assamblees presidenti põhiseadusliku kohtu asemikuna. Pr Tupay ei ole kindel, kas seda oleks vaja põhiseaduse tasandil reguleerida. Samas haakub see teema pr Tupay hinnangul ka küsimusega õiguskantsleri institutsioonist.

J. Adamsi väitel olid presidendi veto küsimuses arvamused seinast seinä, kas üldse mitte veto või täiesti vaba veto. Praktika näitas, et lootus, et president veto ei kuritarvita, osutus naiivseks. Kõik presidendid, kes on soovinud vetostada, on leidnud kirjaliku põhjenduse, miks nad näevad vastuolu põhiseadusega. Kontseptsiooni suhtes nõustus hr Adams hr Marustega. Kõik need asjad oleks võinud olla põhiseaduses teistmoodi, teises kohas paigutatud ja muus järjekorras. Hr Adamsi väitel on mõeldav ka see, et Eestis võiks olla väiksem Riigikogu liikmete arv, omaette

küsimus on, kas see ka praktilises poliitikas toimib. Seonduvalt ombudsmani institutsiooniga hr Adams täpsustas, et Põhiseaduse Assamblee materjalides on tema ettekandes õiguskantslerist rääkides sõna „ombudsman“ kohal kolm punkti, kuna see sõna oli tol ajal Eestis täiesti tundmatu ja isikud, kes koostasid stenogrammi, ei saanud aru. Hädad presidendi peatüki juures on hr Adamsi hinnangul seotud põhiliselt nende kohtadega, kus on sees tsitaadid Eesti varasematest põhiseadustest. Väga palju tsitaate on Pätsi aegsest põhiseadusest, kõik see, mis on seotud riigikaitsega ja presidendi rolliga. Teine üldine probleem on hr Adamsi arvates see, et on võetud sõnasõnalisi tsitaate 20-ndate aasta põhiseadusest. Põhiseaduse Assamblee ajal üldiselt oli 20-nda aasta põhiseaduse tekst üsna vähe tuntud ja enamik juriste ei olnud varasemalt sellega kursis ning tekkis arusaamatusi sellega, et erinevused 38-nda aasta põhiseadusega on väga olulised. Väiksem probleem on hr Adamsi hinnangul referendumiga, mis praegusel kujul sisuliselt riivistab referendumite tegemise ja tekitab sellega poliitilise teemadega huviliste hulgas poleemikat, mille kohaselt kogu põhiseadus on seetõttu vale, et referendumit teha ei saa. Seega, kui seda sätet saaks muuta, siis see oleks hr Adamsi arvates hea. Tõsine probleem hr Adamsi hinnangul on küsimus kodakondsusest. Eesti on jõudnud olukorda, kus Euroopas on muutunud normiks, et inimesel on mitu kodakondsust.

Põhiseaduse Assamblee ajal oli täielik arusaamine klassikalisest kontseptsioonist, et inimesel on ainult üks kodakondsus. Hr Adams oli veendumusel, et lähiaastatel Eesti ei pääse sellest, et ta lubab topeltkodakondsust või isegi mitmikkodakondsust. Küsimus on, et poliitiliselt ja praktiliselt ei ole see võimalik üldiselt ja lausaliselt kõigile. Uuemad arengud Euroopa riikide põhiseadustes ja kodakondsusseadustes on, et osa riike läheb seda teed, et lubab teatud riikide topeltkodakondsust, aga teistele ei luba, näiteks on seda teed läinud Läti ja Leedu. Mõned riigid on läinud ka seda teed, et nad ei kehtesta rangeid norme, aga võimaldavad seda *case by case* juhtumitel.

R. Maruste tundis huvi, kas mitmikkodakondsust peaks reguleerima põhiseaduse tasandil või kodakondsuse seaduses.

J. Adamsi hinnangul on kodakondsuse asjad põhimõtteliselt võimalik teha põhiseadust muutmata, aga kui teemaks on võimalik tulevane põhiseaduse tekst, mis erineb praegusest, siis ilmselt ei pääse sellest, et seda mitme kodakondsuse teemat tuleb kuidagi laiemalt vaadata. Kodakondsuse paragrahv on üles ehitatud ennesõjaaegse Eesti kogemustele. Idee, et kedagi peaks tema käitumise pärast karistama kodakondsuse äravõtmisega ei ole hr Adamsi hinnangul iseenesest vale, aga siis peaks täpsustama, mis on need põhjused ja situatsioonid, millal see oleks võimalik.

M. Raski väitel on tema saanud põhiseadusest aru selliselt, et kõik käsitletud organid teenivad põhiseaduse II peatükki. Eesti riigil ei ole muud eesmärki. Sellest lähtekohast kõik ettepanekud, mis puudutavad ümbertõstmisi, on hr Raski hinnangul paljuski õigusakti ilu küsimus. Samas toetas hr Rask hr Marustet selles, et rahva peatükk on erakordselt napp ja see tekitab õiguspoliitilisi, eelkõige poliitilisi diskussioone, kus rahvast ei ole kuulatud, rahvaga ei räägita ja rahvale ei anta võimalusi. See on hr Raski hinnangul tunnetuslik küsimus, et kui on üks või kaks paragrahvi, siis justkui rahvale ei pöörata tähelepanu. Selles mõttes oleks hr Raski hinnangul peatükkide ümbertõstmine põhjendatav. Kuna aga ettekandes sisulisi ettepanekuid ei olnud, siis nõustus hr Rask hr Loodi ja hr Adamsi poolt toodud rahva käsitlemise sugemetega. Riigikaitse temaatikaga seonduvalt leidis hr Rask, et presidendi koormamine nende funktsioonidega, mille täitmiseks ta ei ole võimeline, võib olla julgeolekuohuks. Samuti on PS § 54 puhul hr Raski väitel julgeolekuohuks see, et igal kodanikul on õigus osutada omaalgatuslikku vastupanu põhiseadusliku korra rikkumise korral. Hr Rask lubas töötada käesoleva aasta oktoobrikuuks välja tervikettepanekud riigikaitse valdkonnas. Riigikogu puudutavas osas eristab hr Rask kahte aspekti – populistlik demagoogiline lähenemine ja sisuline. Hr Raski hinnangul on populistlik demagoogiline see, kui soovitakse Riigikogu liikmete arvu vähendada ilma sisuliste põhjendusteta. Probleem hr Raski hinnangul on selles, et komisjonides peab olema teatud arv isikuid, seal ei saa olla 3 inimest. Küsimus on hr Raski väitel selles, kes teeb sisulist tööd. Kas soovitakse tugevat ametnike riiki koos konsultantide ja nõuandjatega või seda, et valitud poliitik otsustab. Sama kehtib hr Raski hinnangul tähtaegade puhul. Kui viia Riigikogu liikmete arv alla, siis neid liikmeid ei jätku kõigisse komisjonidesse. Praegu võib Riigikogu liige töö mahu järgi

kuuluda kahte komisjoni, aga tegelikkuses ta ei jõua. Väiksema otsustajate ringi korral hoitakse ressursi kokku, samas tekib küsimus, kas sel juhul parlament funktsioneerib. President ei pea hr Raski hinnangul olema riigikaitse kõrgem juht. Riigikontrolli kohta väljendas hr Rask seisukohta oma varasemas sõnavõtus. Õiguskantslerit puudutavas osas hr Rask hr Marustega ei nõustunud ning kaitses praegust õiguskantsleri institutsiooni.

Ü. Madise märkis, et palju mõistlikke argumente on kõlanud ja ta neid ei korda. Lisaks selgitas pr Madise, et tema hinnangul on probleemiks ja vajab arutlust PS § 8 lõige 3. Nimetatud sätte kohaselt kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. Samal ajal kodakondsuse seadus ütleb, et kui sünniga kodakondsuse omandanud isik on võtnud või omandanud sünniga ka teise või teised kodakondsused, siis tal tuleb ikkagi 21. eluaastaks otsustada ja kui ta ei otsusta, siis ta loetakse kodakondsuse kaotanuks. Kui põhiseadust ei muuda, siis pr Madise hinnangul sõnad „ei tohi võtta“ ja sõnad „loetakse kaotanuks“ on sisuliselt üks ja seesama. Pr Madise märkis, et selles küsimuses menetlus käib, kuid Riigikogu põhiseaduskomisjon ei ole suutnud oma menetlusosalise arvamust senini kujundada. Arvamuse on esitanud Kaitsepolitsei Amet. Pr Madise soovitas kodakondsuse ja topeltkodakondsuse küsimuse arutamise korral nende argumentidega tutvuda. Põhiseaduse sätete ümberkombineerimisel pooldab pr Madise muudatusi, millest miski tegelikult muutub. Pr Madise väitel analüüsib tema juriidilisi küsimusi tavaliselt nii, et kas on olemas mingi probleem, mis takistab praegu elu toimimist, sealhulgas millegi väga palju paremaks, tõhusamaks ja nutikamaks tegemist. Kui ollakse nõus, et probleem on, siis on mõistlik, kasutades nii teiste riikide kogemusi kui halle ajurakke, disainida võimalikud lahendusvariandid ja arutleda läbi nende mõjud, ehk siis millise tõenäosusega saabuksid soovitud mõjud tegelikult elu silmas pidades ja millised võiksid olla soovimatud kõrvalmõjud, sealhulgas inimloomusest tulenevad kuritarvitusvõimalused. Rahva peatüki juures tuleb täpselt läbi mõelda, mis see „rahva“ mõiste on. Põhiseaduses eri aegadel väga selgelt sooviti Eesti rahvaks pidada Eesti Vabariigi kodanikke. Samas tänaseks on selge, et kohalikel valimistel elektroonika on laiem, seda tulenevalt EL õigusest ja seda muuta pole võimalik. Küsimus pr Madise arvates on, kui tõstame kohalikud valimised, riiklikud valimised ja EL-i ühe organi valimised rahva peatükki kokku, siis mida see võib tähendada rahva kõige laiemal mõiste seisukohalt. See tasuks läbi töötada. Riigikogu puhul tuleb lauale tõsta Riigikogu volituste komisjonidele delegeerimise küsimus. Siin on asutud pr Madise väitel seisukohale, et delegeerimine on võimalik. Samas küsimuste ring, mida võib delegeerida tuleks pr Madise hinnangul väga põhjalikult läbi mõelda. Lisada võiks suuremahulised kohustused, mida võetakse Euroopa Liidu või ka NATO ees, et kas ei peaks täitevvõim eelnevalt saama Riigikogult või tema organilt heakskiitu või vähemalt teadmiseks võttu, et mitte panna sundseisu. Seda tasuks pr Madise arvates mõelda. Probleem, mida pole jõutud käsitleda on pr Madise hinnangul Riigikogu liikme immuniteedi ulatus. Aktuaalsust kogub üha enam küsimus Riigikogu serverites olevast kirjavahetusest. Üks asi on tõendite kogumine kriminaalmenetluseks, et kuivõrd ja mis tingimustel see on lubatud. Aga on ka survet, mis on avalik teave skandinaavialikus, euroopalikus tähenduses. Neid küsimusi tasuks pr Madise arvates analüüsida. Survet, et riigiasutuste, sealhulgas põhiseaduslike institutsioonide serverites olevat materjali peaks mingitel tingimustel kas arhiveerima, saama kasutada vms. Lahendusi on pr Madise hinnangul erinevaid, kuid ta pooldaks pigem lahendust, et seni kuni pole kokkulepitud, on see avalik materjal.

R. Maruste tundis huvi, kas see on põhiseaduse küsimus.

Ü. Madise selgitas, et Riigikogu liikme immuniteedi küsimus on tõenäoliselt ka põhiseaduse küsimus. See on asi, millest midagi muutub. Pr Madise arvates on võimalik seda ka alamaastme aktidega reguleerida, aga kui juba võtta kõik küsimused lauale, mis võiksid vajada analüüsi, siis pidas ta ka seda oluliseks. Riigikogu istungjärkude algus, lõpp ja muud seda tüüpi väga detailsed regulatsioonid, mis täna põhiseaduses on, võivad pr Madise hinnangul osutada takistavaks. PS § 105 lõike 5 kohta märkis pr Madise, et ta on sellele teemale väga põhjalikult nii teoorias kui praktikas läbi töötanud ja tema arvates on õnnestunud, et on pandud pidur seaduseelnõude rahvahääletusele panekule. Pr Madise hinnangul on mõistlik panna hääletusele riigielu küsimus. Demokraatlike õigusriikide praktikas üldjuhul pannaksegi rahvahääletusele riigielu küsimus ja sõltuvalt riigiõiguslikust korraldusest on see riigiorganitele kas siduv või mitte. Eestis on siduv,

nii on ka aus. Kõikide riigiorganite otsused peavad riigielu küsimuses langetatud otsusega kooskõlas olema. Kui § 105 lg 5 ära kaob, siis pr Madise hinnangul tõenäoliselt sellest midagi ei muutu. Peaasi, et riigielu küsimuse ja rahvahääletusele panek jääb alles. Õiguskantsleri peatüki kohta leidis Pr Madise, et hr Jõks oskaks vast isegi paremini selgitada. Pr Madise väitel ei oska ta öelda, mis oleks Eesti Vabariigis paremini, kui tema või hr Jõks poleks seda tööd teinud.

Abstraktne normikontroll on õiguskantsleri töö põhikese. Ombudsmani teemat ei oska pr Madise õiguskantsleri muust tööst eristada. Lisaks kuulub õiguskantsleri ülesannete hulka pr Madise sõnul ka töö Riigikogu ja valitsuse materjalidega. 1937. a oli õiguskantsler sisuliselt ombudsman ja asendas halduskohut ning hiljem vaatas, kas valitsuse määruste eelnõud olid kooskõlas presidendi seadluste ja mõningate seadustega. Oma tegevuses õiguskantsler allus täielikult presidendile ja tema tegevuse ülevaated läksid Riiginõukogule ja volikogule.

Presidendi veto ei saa tänast õiguskantsleri tööd pr Madise arvates asendada. Pigem on olnud presidentide ja õiguskantslerite vahel väga hea koostöö. President saab 14 kalendripäevaga tagasi lükata seaduse ainult tervikuna. Probleemsed on pr Madise hinnangul nn kobareelnõud. Kui ühiskonnas on vaidlus ja ebaselgus, siis vaidlustab pr Madise õiguskantslerina asja Riigikohtus ka siis kui ta ei ole kindel, et see on põhiseadusvastane. Põhiseaduspärasuse otsustab Riigikohus. Pr Madise märkis, et vetode arv, millele eelnevalt viidati, on ekslik.

A. Jõksi hinnangul tasuks erinevate ametiisikute ametiaja piiramist analüüsida, samuti läbi mõelda Riigikogu liikme tagandamise küsimus. Hr Jõks toetas Riigikogu nimel otsuste tegemise komisjonidele delegerimist. Rahvahääletusele pandud seaduseelnõude läbikukkumise tõttu erakorralised valimised tuleks hr Jõksi hinnangul põhiseadusest välja jätta. Riigikogu liikmete arvu vähendamine ei ole hr Jõksi hinnangul õiguslik küsimus. Liikmesuse piiramise kohta märkis hr Jõks, et Riigikogult ei tuleks elutarkust ära võtta. Seda rolli kannavad liikmed, kellel on suur institutsionaalne mälu. Õiguskantsleri puhul hr Jõks ei poolda normikontrolli pädevuse äravõtmist, kuna põhiseaduskohus ja individuaalne põhiseaduskaebus Eestis puuduvad, kuid põhiseaduse areng ei ole võimalik ilma, et seda ei testita. Õiguskantsler on toiminud põhiseaduskohtu esimese astmena ja filtrina ning see on hr Jõksi hinnangul toiminud. Lisaks on hr Jõksi sõnul palju vaidlusi, mida keegi teine ei saa Riigikohtu ette viia. Avalikes, riigi või demokraatia huvides on, et see võimalus säiliks. Ombudsmani ja normikontrolli funktsioon võiks mingis osas hr Jõksi hinnangul kokku jääda. Mõte, et õiguskantsler on ainuisikuline ja puudub menetlusreeglite kohane erinevate asjaolude kaalumine, on hr Jõksi hinnangul paratamatu ja normikontrolli otsused ei ole siduvad. Põhiseaduse § 142 on hr Jõksi hinnangul ebaselge ja eelkõige pole see täidetav, kuna 20 päeva jooksul pole võimalik seadust põhiseadusega kooskõlla viia. Siiani on seda sätet tõlgendatud nii, et 20 päeva jooksul peaks Riigikogu ütlema, kas ta nõustub ja algatab vastava eelnõu või mitte. Kui toimub põhiseaduse revisjon, siis tasuks seda muuta, aga otsust vajadust ei ole. Hr Jõksi hinnangul õiguskantsleri peatüki parandamiseks või täiendamiseks akuutne vajadus puudub. Kaaluda ja arutada võiks hr Jõksi hinnangul seda, et õiguskantsler ei ole põhiseaduse järgi ombudsman. Põhiseadusest võiks hr Jõksi arvates välja tulla, et õiguskantsler on ombudsman.

M. Ernits tundis huvi, mis sai esialgselt sisendist ehk nn probleemide kataloogist. Osa selles välja toodud probleemidest leidis käsitlemist, aga osa mitte. Hr Ernitsa hinnangul tasuks probleemide kataloogis väljatoodud küsimusi ikkagi käsitleda. Hr Ernits selgitas, et põhiseaduse kõige esimene muudatusettepanek tehti 1926. aastal ja küsimused, mida seal käsitleti olid presidendi otsevalimine ja parlamendi liikmete arvu vähendamine. Hr Ernitsa hinnangul tasuks edasi tegeleda tagandamispädevuse (*impeachment*) küsimusega ja nägi seda võimalikkust ja analüüsi eelkõige presidendi institutsiooni puhul ja ei välistanud seda teiste institutsioonide puhul. Komisjonide otsustuspädevuse delegerimise küsimust tuleks hr Ernitsa arvates edasi analüüsida. Rahvahääletuse võimaluse laiendamist hr Ernits ei pooldanud, kuid leidis, et seda küsimust võiks edasi analüüsida. Rahvahääletuse võimalus on piiratud ja sellel on hr Ernitsa hinnangul omad kaalukad põhjused. Parlamentarism on tugev väärtus ning see tagab stabiilsuse. Presidendi, ka õiguskantsleri ja riigikontrolöri ametiaja ühekordseks muutmist tasuks hr Ernitsa sõnul edasi analüüsida, sest see on teatud sõltumatuse tagatis. PS § 82, § 85 ja § 104 lg 2 p 9 võiks hr Ernitsa arvates edasi analüüsida. Riigikontrolli ja õiguskantsleri peatüki puhul hr Ernits leidis, et kogu väljundiks ei saa olla üksmeelne õiguskantsleri ja riigikontrolli peatükkide reform.

Samas tasuks hr Ernitsa hinnangul teemaga pikas perspektiivis edasi tegeleda. Hr Ernitsa hinnangul võiks neid teemasid edasi analüüsida, kuid ei näinud, et tänases süsteemis peaks seda kiiresti reformima.

J. Raidla väitel temal poliitilist huvi ühegi teemaga seondult ei ole. Hr Raidla leidis, et kogu ülesanne ei peaks olema tegelemine põhiseaduse iluravi küsimustega. Iluravi ei ole selline muudatus, mis oleks tingimata vajalik. Seetõttu ei toetanud hr Raidla ettepanekuid, mis puudutavad ühe või teise sätte struktuuri ja asukoha muutmist. Hr Raidla nõustus rahva peatüki ettepanekutega ulatuses, mis ei ole seotud struktuuriüksuste ümberpaigutamisega. Riigikogu liikmete arvu vähendamine peaks hr Raidla hinnangul toimuma, kuid sellel ei peaks olema mitte fiskaalne, vaid Riigikogu tugevdamise eesmärk. Fiskaalselt võib see hr Raidla hinnangul minna isegi kallimaks, kuna Riigikogu liikmete taustajõudusid tuleb tugevdada. Riigikogu liikmete kahe järjestikkuse ametiaja küsimuses hr Raidla väitel tal selge seisukoht puudub. Samas on hr Raidla hinnangul praktika näidanud, et Eestis tegelikult kõige suuremad võimukandjad ei ole mitte peaministrid ja presidendid, vaid need inimesed, kes koostavad valmisnimekirju enne Riigikogu valimisi. Tegelik võimukeskus on suurel määral seal tänu sellele, et on kujunenud, et Riigikogus on suur hulk inimesi, kellel muud tausta ja muud võimalust Eesti riigis väärilt tööd teha ei ole või see on erakordselt piiratud. Mistõttu on toimunud teatavas mõttes võimu klikistumine ja selle vastu on vaja leida meetmed, kuid head mõtet tal selleks praegu ei ole. *Impeachment*'i instituudi väljatöötamisega on hr Raidla nõus. Samuti sellega, et Riigikogu võiks teatavas kataloogis ettenähtud juhtudel oma pädevust delegeerida Riigikogu komisjonidele. Rahvahääletuse ja seaduseelnõu küsimuses oli hr Raidla varem selle ettepaneku toetaja ja seda ka ise propageerinud, samuti teadlik, et riigielu küsimused ja seaduseelnõud on erinevad asjad, mida saab referendumile panna, kuid on sellele vaatamata jõudnud arvamusele, et see tuleks piirava sättena põhiseadusest välja jätta. Hr Raidla hinnangul on demokraatia kiht Riigikogul piisavalt paks, et koalitsioon saab hakkama sellega, et opositsiooni survele liigsagedaste referendumite korraldamiseks ei alluta. Hr Raidla sõnul on riigikaitse valdkond, kus juhtimine omab sisulist tähendust. See on riigikaitse tarvilik subordineerituse mõttes. Samas on hr Raidla hinnangul kõige tähtsam subordineerituse juhtimisvaldkond on subordineerimata, sest Vabariigi Presidendil ei ole, ei tohi ega saagi olla täitevvõimule omaseid funktsioone. Samas peab Vabariigi President riigikaitse mittekõrgema juhina olema igal juhul väga hästi informeeritud riigikaitsest olukorrast. Presidendi ametisoleku tähtaja osas nõustus hr Raidla ametisoleku ühekordse tähtajaga, kuid leidis, et 6-aastane tähtaeg on parem kui 7-aastane tähtaeg. Riigikontrolöri ja õiguskantsleri osalemine valitsuse istungitel ja kabinetinõupidamistel ei ole hr Raidla hinnangul mõistlik praktika. Vabariigi Valitsus peaks kutsuma neid istungile siis, kui seda peetakse vajalikuks, mitte vastupidi. Õiguskantsleri osas oli hr Raidla sama meelt nagu hr Loot. Ettevaatlikuks tegi hr Raidlat esmalt see, et õiguskantsler tegutseb nõ paarirakendis Vabariigi Presidendiga. See ei tohiks hr Raidla hinnangul nii olla, kuna õiguskantsleri roll on olla ka tasakaalustavaks institutsiooniks. Samuti asjaolu, et õiguskantsler on toiminud justkui kohtu I astme ja filtrina tundub hr Raidlale olevat sügavas vastuolus PS §-ga 15.

U. Lõhmus nõustus paljuski hr Ernitsa ja mõnes osas hr Raidla seisukohtadega. Samas on hr Lõhmuse hinnangul riigivõimu teostamisega seondult ebaselge ja tuleks läbi mõelda, mis võim see on, mida teostatakse, kui öeldakse et kõrgeimat võimu teostab. PS sätete ümbertõstmist pidas hr Lõhmus vähetähtsaks. Kohustuste osa on hr Lõhmuse väitel seotud 1937. aasta põhiseadusega, kus teine peatükk oli pealkirjastatud „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. PS puhul võeti kohustused välja, kuid need võib lisada, kuna need on omavahel seotud. Riigikogu liikmete arvu võiks hr Lõhmuse arvates vähendada, kuna Riigikogu ise otsustas, et neil on vähe tööd ja nad võivad tegeleda ka kohalikes omavalitsustes. *Impeachment* võiks hr Lõhmuse hinnangul puudutada ainult presidenti, mitte kohtunikke. Presidendi ametisoleku tähtaeg võib hr Lõhmuse arvates olla üks pikem tähtaeg, kuid see ei ole põhjendatud Riigikogu liikmete puhul, sest see oleks tõenäoliselt vastuolus demokraatia põhimõttega. Riigikontrolli puhul hr Lõhmus probleeme ei näe, ametisoleku tähtaeg võib olla 7 aastat. Samuti ei ole hr Lõhmuse arvates probleemi selles, kui riigikontrolör võtab valitsuse istungitest osa. Samas leidis hr Lõhmus, et kui näha õiguskantsleri funktsioonis üksnes ombudsmani funktsiooni, siis see nihutab kogu süsteemi paigast ära. Siis tuleks mõelda, kuidas põhiseaduslikkuse järelevalve

süsteem töötaks. Jätta üksnes presidendile abstraktne normikontroll hr Lõhmuse arvates tõenäoliselt mitte ei parandaks, vaid kahjustaks kogu seda süsteemi.

P. Pikamäe ei pooldanud samuti PS sätete ümbertõstmisi. Hr Pikamäe leidis, et Riigikogu liikmete arv on üledimensioneeritud võrreldes rahvaarvu ja teiste riikidega, õiget arvu öelda on keeruline ja seda teemat võiks analüüsida. Riigikogu liikmelisuse piiramisel on hr Pikamäe hinnangul argumente nii poolt kui vastu, kõrvalmärkusena hr Pikamäe märkis, et prantslased on selle teemaga aktiivselt tegelenud ja pakutud ettepanek on, et parlamendiliikmete mandaat võiks olla piiratud kolme korraga. *Impeachment*'i osas oli hr Pikamäe hr Lõhmusega sama meelt, kohtunikud, õiguskantsler ja riigikontrolör ei peaks sellesse loetellu kuuluma. Riigikogu nimel otsuste tegemise komisjonidele andmise osas tuleks hr Pikamäe hinnangul põhiseadust muuta. PS § 105 lg 5 kaotamist hr Pikamäe pigem ei toeta, kuna stabiilne parlamentarism on omaette väärtus. Presidendi volituste kestus võiks hr Pikamäe arvates olla pigem ühekordne, kuna see tagab suurema sõltumatuse põhiseaduslikkuse järelevalve teostamise küsimuses. Riigikaitse funktsiooni presidendilt äravõtmise osas nõustus hr Pikamäe hr Raskiga. Riigikontrolöri ettepanekuid riigikontrolli peatüki kohta pidas hr Pikamäe mõistlikuks. Riigikontrolöri ja õiguskantsleri valitsuse istungitel osalemise praegune praktika on hr Pikamäe arvates läinud isesoodu teed, pigem võiks olla nii, et kui valitsus soovib konkreetse punkti käsitlemisel kaasata, siis kaasatakse. Õiguskantsleri osas hr Pikamäe ei muudaks praegu midagi. Hr Pikamäe leidis, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse probleemid ei ole seotud õiguskantsleriga. Probleem on pigem üldisem paternalistlik lähenemine põhiseaduslikkuse järelevalvele ja see nõuab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse terviklikku ja põhjalikku analüüsi.

4. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi riigikorraldusõiguse (riigiorganisatsioon/institutsioonid) valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

Probleemide kataloogi ei avatud.

Otsused:

- 1. Järgmine kohtumine toimub augustikuus ning Priit Pikamäe annab ülevaate PS probleemkohtadest kohtute valdkonnas ja Jüri Adams PS probleemkohtadest kohaliku omavalitsuse valdkonnas.***

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

Kirke Härma-Tamme
protokollija

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu
väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus¹

Individuaaltaotluse esitamise õigus

Kehtiv seadus ei reguleeri normi põhiseaduspärasuse kontrolli individuaaltaotluse alusel, seetõttu puuduvad isikul nii korralised kui erakorralised õiguskaitsevahendid, mistõttu omakorda **ei ole isikul võimalik kasutada tõhusat menetlust enda põhiõiguste kaitseks.**

Küll aga on individuaaltaotluse esitamise õiguse Riigikohus oma varasemas praktikas tuletanud põhiseadusest 2003. a-l.

Normi põhiseaduspärasuse kontrolli aluse löi Riigikohtu üldkogu 2003. a-l S. Brusilovi kohtuvigade parandamise avalduse alusel menetletud asjas (17.03.2003. aasta otsus asjas nr 3-1-3-10-02). Tegemist oli olukorraga, kus isik kandis kriminaalkodeksi alusel mõistetud vabadusekaotuslikku karistust määras, mis oli suurem kui sama teo eest karistusseadustiku alusel ette nähtud karistuse ülempiir ning selle ülempiiri ulatuses oli karistus karistusseadustiku jõustumisel juba kantud. Selles asjas tunnistati põhiseaduse vastaseks karistusseadustiku rakendamise seadus osas, milles see ei näinud ette kriminaalkodeksi järgi mõistetud vabadusekaotust kandva isiku karistuse vähendamist karistusseadustiku eriosa vastavas paragrahvis sätestatud vangistuse ülemmäärani.

Kõnesolevas asjas käsitles Riigikohtu üldkogu esimesena küsimust, kas Riigikohus on üldse pädev kaebust lahendama. Isik ei vaidlustanud Riigikohtule esitatud avalduses tema kohta tehtud kohtuotsuste õigsust, vaid tema ajendiks oli soov, et teda vabastataks karistuse edasisest kandmisest, kuna ta oli viibinud vanglas kauem kui 01.09.2002 jõustunud karistusseadustik samasuguse teo eest karistusena ette näeb. Üldkogu asus selles küsimuses seisukohale, et S.

Brusilov vaidlustas õigusakti põhiseaduspärasust, väites, et see rikub tema põhiõigusi.

Seejärel käsitles üldkogu kaebuse menetlemise õiguslikku alust - kas ja milline see olla võiks. Üldkogu leidis, et tollal kehtinud apellatsioon- ja kassatsioon kriminaalkohtumenetluse seaduses puudus alus S. Brusilovi kaebuse menetlemiseks. Hoolimata asjaolust, et kaebus oli esitatud kohtuvigade parandamise avaldusena, leidis üldkogu, et kaebust ei saa käsitleda teistmis- ega kohtuvigade parandamise avaldusena. Üldkogu rõhutas, et põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks ning et kogu kohtusse pöördumise õigusele tuleb tagada lünkadeta kaitse. Üldkogu leidis, et põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saaks Riigikohus jätta S. Brusilovi kaebuse menetlemata üksnes siis, kui tal oleks muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele (otsuse p 17). Seega leidis üldkogu, et kohtu pädevus kaebust lahendada tuleb põhiseadusest.

Üldkogu kaalus S. Brusilovi õiguste kohtuliku kaitse võimalusi. Kuni 01.01.2003 ei olnud süüdimõistetul võimalik taotleda karistusest vabastamise otsustamist ja alates nimetatud kuupäevast sai taotleda karistusest vabastamist alustel, mis S. Brusilovi puhul ei kohaldunud. Seega puudusid nii korralised kui ka erakorralised (võimalus esitada kohtuvigade parandamise või teistmise avaldus) õiguskaitsevahendid. Nii järeldas üldkogu, et isikul ei ole võimalik kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks (otsuse p 18). Seejärel asus üldkogu asja sisuliselt läbi vaatama ning tuvastas isiku põhiõiguste rikkumise ja normi põhiseaduse vastasuse. S. Brusilovi kaebus on seni ainus individuaalkaebus, mida Riigikohus on menetlenud ja milles otsuse langetanud. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on aastate jooksul teinud hulgaliselt määrusi, millega on jäetud kolleegiumile esitatud individuaalkaebused läbivaatamata (34 taotlust). Kõigil neil juhtudel ei ole kolleegium pidanud kaebust lubatavaks ja seega ei ole Riigikohus olnud pädev neid menetlema. Olukordi, kus isikul ei ole õigustloovast aktist tuleneva olulise ja pöördumatu põhiõiguse riive vastu võimalust kasutada ühtegi muud tõhusat õigust kohtulikele kaitsele kui individuaaltaotlus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, esineb äärmiselt harva.

Selleks, et hinnata oma kaebuse perspektiivikust, ei saa isikud tavapärasel kombel vaadata seaduses sätestatud õiguslikku alust, vaid peavad otsima Riigikohtu praktikas kujunenud kriteeriume. Ka Riigikohus peab iga avaldust hinnates uuesti kohtuliku õigusloome korras enda loodud kriteeriumid üle vaatama, kuna puudub üheselt arusaadav seadusesäte.

2. Sihtrühm

I Individuaaltaotluse esitamise õigus

Sihtrühma kuuluvad isikud, kelle põhiõigusi õigustloova akti või selle sättega oluliselt rikutakse ja kellel ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele. Sihtrühm on eelduslikult väike. Seni on kokku esitatud 35 individuaalkaebuse taotlust.

II Riigikohus

Sihtrühma kuulub ka Riigikohus, sealhulgas ametnikud, kelle pädevuses on kõnealuste taotluste lahendamine.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Kavandatavate muudatuste eesmärgiks on tagada õigusselge regulatsioon, luues õiguslikud alused taotluse esitamisel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

Muudatuste eesmärgiks on võimaldada taotluse esitamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks isiku poolt, kui õigustloovast aktist või selle sättest isikule tulenev vahetu põhiõiguse rikkumine on oluline ja pöördumatu ning isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele. Kavandatav muudatus näeb ette individuaaltaotluse esitamise aluse selliselt, et see menetluslik kujuneks täiendavaks kõrvalteeks seni domineeriva konkreetse normikontrolli kõrval ega asuks seda asendama. Muudatus ei tingi eelduslikult Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjade arvu kasvu. Pigem võib see asjade arvu vähendada – kui individuaaltaotluse lubatavuse alused on seaduses selgelt sätestatud, võib eeldada, et ilmselgelt perspektiivitud kaebusi esitatakse vähem.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus individuaalkaebuse esitamist ei reguleeri.

5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Vabariigi Valitsuse 100 päeva plaan (p 39).

6. Tehtud uuringud

Õigusvõrdlev analüüs.

III. Küsimuse võimalikud lahendused ning põhjendus, miks on otsustatud regulatiivse lahenduse kasuks

7. Kaalutud võimalikud lahendused ⁱⁱ (märgi nende lahenduste juurde „x“, mille abil probleemi lahendamine oleks realistlik ja mida on käesolevas dokumendis kaalutud)	Avalikkuse teavitamine		Rahastamise suurendamine	Mitte-midagitegemine	X
	Senise regulatsiooni parem rakendamine	X	Deregulatsioon	Uue regulatsiooni loomine	X
	Muu (palun täpsusta):				

7.1. Kaalutud võimalike lahenduste võrdlev analüüs

Võimalike muude lahendustena on kaalutud senise olukorra säilimist ja senise regulatsiooni paremat rakendamist. Senise olukorra säilimine tähendab seda, et individuaaltaotluse lahendamine toimub ka edaspidi otse põhiseaduse alusel. Selline lahendus ei ole aga piisavalt õigusselge. Isikud ei pruugi olla kursis asjakohase Riigikohtu praktikaga. Kontinentaaleuroopa õigussüsteem, mille hulka kuulub ka Eesti õigus, rajaneb kirjupandud õigusel, millest tulenevalt nähakse primaarse õiguse allikana eelkõige õigustloovaid akte. Kohtupretsedentidele prioriteedi omistamine ei ole omane kontinentaaleuroopa õigussüsteemidele. Kontinentaaleuroopa õigussüsteemis pöörduvad õiguse rakendajad juhtumi lahendamiseks esmalt õigustloovate aktide poole. Lisaks tagab selline lähenemine paremini põhiseaduse § 3 lõikest 2 tuleneva

seadusliku aluse nõude täitmise, kuna riigivõimu teostatakse sellisel juhul vahetult seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Seetõttu ei võimalda senise olukorra säilitamine probleemi lahendada. Senist regulatsiooni paremini rakendada ei saa, sest puudub regulatsioon, mida paremini rakendada. Kehtivas õiguses puuduvad õiguslikud alused individuaaltaotluse esitamiseks.

7.2. Kokkuvõte

Ehkki individuaaltaotluse esitamist on Riigikohus võimaldanud ka otse põhiseaduse alusel, ei ole selline lahendus kooskõlas Eesti kui kontinentaaleuroopa õigusruumi kuuluva kirjutatud õiguse süsteemiga ega vastata õiguselguse nõudele. Kujunenud olukorras kõige õigem selge regulatsiooni sätestamine seaduses.

IV. Õigusliku regulatsiooni raamid ja võimalikud regulatiivsed valikud

8. Õigusliku regulatsiooni raamid (sh põhiseadusega määratletud raamid ning Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid)

Põhiseaduse § 13:

Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides.

Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest.

Põhiseaduse § 14:

Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Põhiseaduse § 15:

Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.

Riigikohus on eeltoodud põhiseaduse sätete osas nn Brusilovi-kaasuses asunud seisukohale, et nende koosmõjus tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks ning et kogu kohtusse pöördumise õigusele tuleb tagada lünkadeta kaitse.

9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus on uuritud Saksamaa, Tšehhi, Slovakkia, Horvaatia, Sloveenia, Türgi, Läti, Leedu, Moldova, Poola, Tšiili ja Soome õiguslike regulatsioone.

10. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus ja põhjendus, milliste puhul viiakse läbi esmane mõjuanalüüsⁱⁱⁱ

I Individuaaltaotluse esitamise õigus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses nähakse ette õiguslik alus taotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Taotluse esitamise eelduseks on seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloovast aktist või selle sättest isikule tulenev vahetu põhiõiguse rikkumise olulisus ja pöördumatus. Samuti on eelduseks see, et isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele ja tal ei ole sellist võimalust ka varem olnud.

V. Määratletud mõjud^{iv}.

11.1 Kavandatav muudatus

Nähakse ette õiguslik alus ja asjassepuutuvad muud muudatused isikule individuaaltaotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

MÕJU I

11.2. Mõju valdkond I ja alajaotis I^v Sotsiaal-demograafiline mõju, inimeste võimalused osaleda ühiskondlikus elus ja mõju põhiõiguste teostamisele.

11.3. Mõju sihtrühm

Sihtrühma kuuluvad isikud, kelle põhiõigusi- või vabadusi õigustloov akt või selle säte oluliselt ja pöördumatult rikub ning isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele ja tal ei ole sellist võimalust ka varem olnud.

Sihtrühma täpne suurus ei ole teada, seni on kokku Riigikohtule esitatud 35 individuaalkaebuse taotlust, neist on menetlusse võetud 1. Eeldatavasti on sihtrühm väga väike.

11.4. Avalduva mõju kirjeldus ja järelendus selle olulisuse kohta^{vi}

Muudatuse tulemusel avaneb isikutele, kelle põhiõigusi- või vabadusi õigustloov akt või selle säte oluliselt ja pöördumatult rikub, võimalus esitada oma põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks Riigikohtule sõnaselgelt seaduses sätestatud õiguslikul alusel asjakohane taotlus.

Mõju ulatus on väike, kuna puudutatud isikute käitumises ei too see kaasa suuri muudatusi ning puudub vajadus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks. Muudatuse tagajärjel muutub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks taotluse esitamine tänu õiguslikule raamistikule senisest selgemaks. Mõju avaldumise sagedus on eelduslikult väike, individuaaltaotlusi on kohus otse põhiseaduse alusel lahendanud vaid ühel korral.

Ebasoovitavate mõjude riski muudatustega ei kaasne. Osaliste jaoks on muudatus positiivse mõjuga, kuna selge õigusliku aluse olemasolu kehtivas õiguses loob senisest kättesaadavama võimaluse esitada taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

Arvestades sihtrühma väiksust, taoliste taotluste senist väikest arvu, muudatusega kaasneva mõju piiratud ulatust ja asjaolu, et puuduvad soovimatud kõrvalmõjud, võib muudatusega kaasneva mõju hinnata ühiskonna tasandil väheoluliseks.

MÕJU II

11.5. Mõju valdkond II ja alajaotis I

Mõju riigiasutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele – mõju asutuse ülesannetele ja töökorraldusele, sh asutuse töökoormusele (ülesannete hulgale ja iseloomule), sisemisele töökorraldusele ja protseduuridele või põhiülesannete täitmisele ja teenuste osutamise võimele.

11.6. Mõju sihtrühm

Sihtrühmaks on Riigikohus, täpsemalt ametnikud, kes individuaaltaotlusi lahendama hakkavad.

11.7. Avalduva mõju kirjeldus ja järelendus selle olulisuse kohta

Muudatuse jõustumisel muutub vähesel määral Riigikohtu töökorraldus, seda kahel moel – esiteks reguleeritakse taotluste esitamise korda ja teiseks, teatud määral võib taotluste esitamise õiguslike aluste laiendamise tõttu suurendada taotluste maht.

Sõnaselge õigusliku aluse kehtestamine võib kaasa tuua mõningase nõuete kasvu, kuid kõigist põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest moodustavad need nõuded siiski väikese osa. Kuna aga Riigikohus ei pea enam analüüsima, kas individuaaltaotluse esitamine on põhiseaduse alusel lubatav või mitte, muutub vähemalt individuaaltaotluste lahendamine Riigikohtu jaoks selgemaks – seetõttu võib väita, et muudatusega ei kaasne negatiivseid mõjusid.

Arvestades sihtgrupi väiksust, mõju avaldumise väikest sagedust ja piiratud ulatust, ning asjaolu, et ei kaasne soovimatuid kõrvalmõjusid, võib muudatusega kaasnevad mõjud hinnata ühiskonna tasandil väheoluliseks.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

12. Valitav alternatiiv

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses nähakse ette õiguslik alus taotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks.

13.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

13.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

X

13.3 Selgitus	Kehtivas õiguses on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks taotluse esitamise alused ja kord sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses. Muudatustega laiendatakse taotluse esitamise aluseid. Muudatused on seotud kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse regulatsiooniga ega tingi uue tervikteksti koostamise vajadust.
14. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus.	
15. Edasine mõjude analüüs	
Muudatused ei too kaasa olulisi mõjusid, seetõttu ei kavandata eelnõu ettevalmistamise käigus edasist mõjuanalüüsi.	
16. Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni koostamist ei ole kavandatud.
17. Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg	Juuni 2017
18. Eeldatav avaliku konsultatsiooni toimumise aeg	Märts 2017 – juuni 2017
19. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1. jaanuar 2018
20. VTK koostamisele kaasatud valitsusasutused ja valitsusvälised huvirühmad	Riigikohus.
21. Edaspidistes etappides kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised huvirühmad	Ministeeriumid, Riigikohus, Eesti Advokaatuur, Tartu Ülikool.
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed (sh nii sisulise kui juriidilise analüüsi teinud ametnikud)	Väljatöötamiskavatsuse on koostanud Riigikohtu nõunikud Katri Jaanimägi (katri.jaanimagi@riigikohus.ee) ja Ulrika Paavle (ulrika.paavle@riigikohus.ee). Justiitsministeeriumist on väljatöötamiskavatsust täiendanud Mirjam Rannula (mirjam.rannula@just.ee).

i

Kui mitut probleemi lahendatakse korraga, nummerdatakse probleemid ja sama järjestuse alusel ka eesmärgid.

ii

Märgitakse lahendused nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Peamine lähtepunkt kõikide mõjuliikide ulatuse hindamiseks on olukord, kus riik ei sekkuks, ning erinevate lahenduste tulemuslikkust hinnatakse selle olukorra võrdluses kõikide võimalike tegevuslahendustega (sh olemasolevate lahenduste/õigusaktide parem rakendamine, avalikkuse informeerimine, investeerimine, uue õigusliku regulatsiooni loomine jne). Seejuures ei saa tegevusetuse tagajärgede kirjeldamisel eeldada, et kõik tegurid jäävad samaks, vaid tuleb arvesse võtta ka seda, et olukord võib muutuda ilma sekkumiseta. Välistamiseks sekkumist valdkondadesse, kus see vajalik ei ole, tuleb põhjendada, miks käsitletava probleemiga peab tegelema.

iii

Kui regulatiivseid lahendusi on valikus mitu, siis võib kasutada mõjude osa selleks, et alternatiivseid lahendusi ja nende mõjusid põhjalikumalt võrrelda.

iv

Kui mõjude olulisust hinnatakse erinevate poliitikalikute lõikes, tuleks seda täpsustada ja vastavad mõju hinnangud eraldada.

v

Eeldatavate mõjude (sh mõjud keskkonnale, majandusele, regionaalarengule, riigi julgeolekule ja välissuhetele, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele või sotsiaalsed ja demograafilised mõjud) määratlemiseks on võimalik kasutada valdkondlikke kontrollküsimustikke ja nende juurde kuuluvaid viiteid abimaterjalidele (uuringud ja teised informatsiooniallikad).

vi

Mõjude ja nende olulisuse määratlemise kirjeldamisel tehakse väljatöötamiskavatsuses vahet olulistel mõjudel ja ebaolulistel mõjudel. Oluliste mõjudega muudatusi ja nende alternatiive soovitud eesmärgini jõudmisel peab enne eelnõu koostamisega alustamist ja selle koostamise käigus põhjalikumalt hindama, ebaolulistega muudatusi mitte. Järelduse põhjalikuma mõjuanalüüsi vajaduse kohta teeb eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostaja lähtudes mõjude osa arutluskäigust, kooskõlastamise käigus saavad arvamust avaldada ka kooskõlastajad ning huvigrupid.

Protokolli nr 5 lisa 2

Riigikohtu arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta

1. Riigikohus tänab võimaluse eest avaldada arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta, milles tehakse ettepanek Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktikale viidates näha ette õiguslik alus individuaaltaotluse esitamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Väljatöötamise kavatsuses esitatut arutas Riigikohus kõigi riigikohtunike osavõtul.
2. Väljatöötamise kavatsuses osutatakse põhjendatult Riigikohtu senisele praktikale. Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsuses asjas nr 3-1-3-10-02 asus Riigikohtu üldkogu S. Brusilovi kaebust lahendades seisukohale, et tulenevalt põhiseaduse §-st 15 saab Riigikohus jätta kaebuse menetlemata üksnes juhul, kui kaebajal on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis sätestatud õigust kohtulikule kaitsele. Kuna selles asjas puudusid kaebajal muud võimalused taotleda karistuse kandmisest vabastamist ja seeläbi saada oma õigustele kohtulikku kaitset esimese ja teise astme kohtus, võttis Riigikohtu üldkogu kaebaja taotluse menetluse ja asjassepuutuvate normide põhiseadusele vastavuse kontrolli tulemusena tunnistas karistusseadustiku rakendamise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks ning vabastas kaebaja karistuse kandmisest. Sama arusaama – põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta isiku kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele – kordas Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsuses asjas nr 3-3-2-1-04, lahendades AS-i Giga kaebust. Üldkogu oli seisukohal, et juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt põhiseaduse §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse. Kõnealusel lahendis ei kontrollitud siiski õigustloova akti põhiseaduspärasust, kuid otsustati halduskohtumenetluse taasavamise üle. Märgime, et viimati nimetatud lahend on väljatöötamise kavatsuse põhjendustes jäänud osutuseeta.
3. Nimetatud teedrajavate üldkogu lahendite põhiseisukohti järgides on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tänaseks ühtekokku otsustanud 36 üksikisiku poolt vahetult Riigikohtule esitatud kaebuse üle (viimati 27. jaanuaril 2017 asjas nr 3-4-1-14-16). Kõigis nimetatud lahendites on Riigikohus siiski jätnud kaebuse läbi vaatamata, kuna taotleja käsutuses on olnud muu kohtutee (üldjuhul võimalus kaitsta oma subjektiivseid õigusi esimese astme kohtus).
4. Seega on õige väljatöötamise kavatsuses märgitu, et vastava menetluskorra puudumise tõttu on Riigikohus üksikisiku õiguse vahetult kõrgemasse kohtusse pöörduda tuletanud vahetult põhiseadusest endast. Rõhutame, et senises praktikas ei ole siiski kunagi tunnustatud üksikisiku õigust individuaaltaotluse korras vaidlustada ilma muu põhinõudeta ükskõik millist põhiseadusest madalamalseisvat normi. Sisuliselt on loodud erakorraline põhiõiguse kaitse menetlus juhtudeks, kui õiguskorras peaks puuduma muu võimalus saada oma õigustele kohtulikku kaitset. Mõõname, et ka väljatöötamise kavatsuses ei taotleta individuaaltaotluse seadustamist piiramatul kujul. Võib siiski vaielda, kui täpselt väljatöötamiskavatsus senist praktikat järgib.
5. Vaatamata eelöeldule ei toeta Riigikohtu üldkogu enamuses senises kohtupraktikas üksikisiku poolt vahetult Riigikohtule esitatud kaebuste lubatavuse hindamiseks väljatöötatud kriteeriumite mehaanilist seadustamist PSJKS-s ega õigustloova akti peale individuaaltaotluse esitamise õiguse sätestamist väljatöötamiskavatsuses esitatud kujul. Üksikisiku vahetult Riigikohtu poole pöördumise õiguse seadustamine on põhimõttelise tähtsusega riigiõiguslik probleem, mis vajaks eelnevat laiemat õigusteaduslikku arutelu juristkonnas tervikuna.

Riigikohtu loodud erakorralise põhiõiguste kaitse menetluse kriteeriumid on kohtupraktikas alles kujunemisjärgus ning nende kitsendamine või laiendamine võib muu hulgas saada praktika edasise arengu takistuseks. Õiguskordade arendamisel on küll tavapärane, et seadusandja positiveerib kohtupraktika mingis üksikküsimuses üldise toimega õigusnormiks – nimetatut taotletakse teatud erisustega ka käesolevas väljatöötamiskavatsuses –, kuid leiame, et kõnealuse kohtupraktika praeguses arenguetapis pole see otstarbekas. Väljatöötamise kavatsuses on jäänud täiesti tähelepanuta Riigikohtu töökoormuse ja -korralduse reguleerimine olukorras, kus praeguses kohtupraktikas erandina mõeldud õiguskaitsevahendi seadustamisel kasvab eelduslikult vastavate kaebuste arv.

6. Oleme seisukohal, et üldjuhul peab õiguskord võimaldama tõstatada õigustloova akti põhiseaduslikkuse kahtluse oma kohtuasja lahendamisel (PS § 15 lg 1 ls 2). Seetõttu teeme ettepaneku analüüsida põhjalikumalt ning kohtunikke ja õigusteadlasi kaasates olemasolevaid õiguskaitsevahendeid kõigis menetlusliikides ja kohtuastmetes, sh teistmisaluseid ja võimalikke lünki subjektiivsete õiguste kaitsel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poolt Statoil Fuel & Retail Eesti AS-i kaebuse alusel 3. märtsil 2015. a asjas nr 3-4-1-60-14 tehtud otsuses kirjeldatud olukordade lahendamiseks ehk põhiõiguste preventiivseks kaitseks soovitame kaaluda ülesannete jagamist kohtusüsteemi muude astmete ja Riigikohtu vahel. Ühe võimalusena näeme esimese astme kohtute lülitamist põhiõiguste ennetava kaitse süsteemi, arendades näiteks edasi üldist tuvastamiskaebust või seadustades spetsiaalse tuvastamiskaebuse õigustloova aktiga piiratud subjektiivse õiguse kindlakstegemiseks halduskohtumenetluse seadustikus.
7. Individuaaltaotluse esitamise õiguse sätestamise korral tuleks igal juhul välistada individuaaltaotluse esitamine Riigikohtu ja teiste kohtute otsuste ja määruse peale, samuti õigustloova akti peale, mida kohus isiku suhtes kohaldas. Niisugused kaebused aeglustaks õigusrahuni jõudmist tsiviil-, kriminaal- ja haldusasjades, riivaks kohtuasja teistkordse arutamise keeldu. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohaselt Riigikohtu ülejäänud kolleegiumitest kõrgemalseisev kohtuaste, kuhu saab edasi kaevata tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumi lahendite peale (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. aprilli 2013. a määrus, p 14 koos täiendavate viidetega).
8. Kokkuvõtvalt märgime, et ei ole välistatud ettenägematu lünga teke põhiõiguste kaitse süsteemis. Leiame siiski, et vastavate seadusandlike muudatuste ettevalmistamisele peaks eelnema põhjalikum analüüs koos vastavate õiguskaitsevahendite läbimõtleemisega. Teeme ettepaneku sellekohase arutelu korraldamiseks näiteks selleks eraldi loodud vastavas asjatundjate komisjonis või justiitsministri poolt juba kokku kutsutud põhiseaduse asjatundjate komisjonis.
9. Kuigi Riigikohtu üldkogu enamus ei toeta PSJKS muutmise algatamist väljatöötamise kavatsuses ettepanud kujul, on kõnealuse seaduse rakenduspraktikas ilmnenud mitu õiguslikku probleemi, mille lahendamine eeldaks seaduse muutmist. Lisame need ettepanekud käesolevale kirjale ja palume Justiitsministeeriumil kaaluda nende algatamise võimalusi.
10. Ühtlasi lisame Riigikohtu kolleegiumite arvamused väljatöötamise kavatsusele.

Lisad: 1) üksikud arvamused väljatöötamise kavatsusele;

2) ettepanekud PSJKS muutmiseks.

Protokolli nr 5 lisa 3



Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
info@just.ee

Teie 01.03.2017 nr 10-4/1863-1
Meie 28.03.2017 nr 6-6/17-15

Riigikohtu halduskolleegiumi arvamus PSJKS muutmise seaduse eelnõu VTK-le

Austatud härra minister,

Riigikohtu halduskolleegium nõustub valdavas osas Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse nr 170304/01 (VTK) kohta esitatud seisukohtadega. Täiendavalt märgib kolleegium VTK osas järgmist.

I. Üldist

1. PSJKS muutmise seaduse eelnõu VTK eesmärk on sätestada seaduse tasandil õigusselgelt Riigikohtu praktikas (s.o RKÜKo 3-1-3-10-02) lubatavaks tunnistatud individuaaltaotlus.

Halduskolleegium tervitab Justiitsministeeriumi püüdlusi kohtulikku kaitset Eestis täiustada ja nõustub, et kohtusse pöördumise kord peab olema reguleeritud seadusega (PS § 104 lg 2 p 14). Põhiseadusest ei tulene aga, et õiguste kaitse peab olema korraldatud just individuaalkaebusega Riigikohtus. Seadusandajal on õiguskaitsevahendite kehtestamisel valikuvabadus. Seda pole Riigikohus kahtluse alla seadnud ei asjas 3-1-3-10-02 ega üheski teises lahendis. Seetõttu teeme ettepaneku loobuda VTK elluviimisest.

2. VTK-st ei nähtu, millised on tänases Eesti õiguskorras olukorrad, kus isikul puuduvad igasugused muud tõhusad võimalused õiguste kohtulikule kaitsele. Samuti on VTK-s analüüsimata, kas taolistes olukordades ei tasuks individuaaltaotluse asemel seadustada põhiseaduspäraseid ja samas asjakohasemaid alternatiive. Kohtupraktikas ilmnenud probleemi lahendamisel ei peaks seadusandja kaaluma vaid kohtu poolt tarvitusele võetud erandlikku hädalahendust, vaid sätestama korralised õiguskaitsevahendid.

VTK-s on asja nr 3-1-3-10-02 näol nimetatud ära vaid üks juhtum, kus kohtu poole pöördunud isiku olukorrale ei leitud muud efektiivset lahendust kui individuaaltaotluse sisuline lahendamine. Isikul puudus kohtus tõhus võimalus nõuda enda karistusest vabastamist leebema sanktsiooniga karistusnormi jõustumisel. VTK-s pole uuritud, kas see lünk on jätkuvalt kõrvaldamata. Halduskolleegiumi hinnangul on see lünk kõrvaldatud täna kehtiva KrMS § 431 lg-s 1 (vt RKEKm 3-3-4-1-16). HKMS § 240 lg 2 p-s 8 on tagatud ka kohtumenetluse taasavamine EIK otsuste täitmiseks (vrd RKÜKo 3-3-2-1-04).

Hiljem on Riigikohus kõik individuaaltaotlused läbivaatamatult tagastanud. See loob eelduse, et vahepeal täiustatud õigusruum tagab piisavad õiguskaitsevõimalused kõigis elulistes olukordades. Seda eeldust kinnitab alljärgnev.

II. Olemasolevad õiguskaitsevahendid

3. Kõik eraõiguslikud vaidlused alluvad Eestis maakohtule (TsMS § 1) ja kõik avalikõiguslikud vaidlused lahendatakse halduskohtus (HKMS § 4 lg 1), kui seadus ei sätesta teisiti. Niisugune pädevusjaotus ei jäta loogiliselt ruumi pädevuslünkadele, sest pole olemas vaidlust, mis ei oleks kas era- või avalikõiguslik. Lisaks on pädevuskonfliktide lahendamiseks ette nähtud menetlus Riigikohtu erikogus.

4. Kui õiguskaitse on pädevas kohtus ebaefektiivne põhiseadusvastase menetlusnormi või seadusandja tegevusetuse tõttu, tuleb isikul pöörduda pädevasse kohtusse ning kohtul kontrollida menetlusseaduse põhiseaduspärasust (nt RKP Km 3-4-1-14-16).

5. VTK-st nähtuvalt peavad selle koostajad vajalikuks vahetult õigustloova akti peale individuaalkaebuse esitamise õiguse sätestamist. Ühtegi sellist kaebust pole Riigikohus seni lubatavaks tunnistanud. Asjas 3-1-2-10-02 oli kaebaja põhinõudeks edasisest karistuse kandmisest vabastamine (vt otsuse p-d 16–18), mille üldkogu rahuldab. KarSRS põhiseaduspärasust kontrollis üldkogu vaid kui vabastamisnõude lahendamisel asjasse puutuvat seadust (konkreetne normikontroll). VTK-s ei reguleerita individuaalkaebusi karistuse kandmise ega muude toimingute peale, vaid soovitakse seadustada otsekaebus õigustloova akti peale väljaspool konkreetset normikontrolli, st väljaspool PS § 15 lg 1 ls-s 2 sätestatud asjassepuutuvuse doktriini.

Üksikisikule pole tänaste menetlusseadustega antud õigust pöörduda kohtusse otse õigustloova akti vaidlustamiseks. Samas on võimalikud olukorrad, kus seadusest tulenev sanktsiooniga tagatud kohustus või keeld riivab isiku põhiõigusi ilma kohtus vaidlustatavate rakendusaktide ja -toiminguteta. Vaidlused õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse üle kuuluvad küll PSJKS § 2 p 1 kohaselt Riigikohtu pädevusse, kuid PSJKS § 4 lg 2 välistab seda laadi vaidlustes üksikisiku initsiatiivõiguse. PSJKS § 4 lg-t 2 pole Riigikohus ei asjas 3-1-2-10-02 ega mujal põhiseaduse vastaseks tunnistanud.

6. Asjas 3-4-1-60-14 pidas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium määruse põhjendustes võimalikuks individuaalkaebust õigustloova akti peale, kui isiku õiguste riive on tõenäoline, oluline ja pöördumatu ning selle vastu ei ole isikul ühtki muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele. Selles asjas esitatud individuaalkaebuse tagastas kolleegium siiski läbivaatamatult, viidates võimalusele kaitsta oma õigusi halduskohtus kohaliku omavalitsuse määrusega tekitatud kahju hüvitamise nõudega. On tõsi, et pöördumatu kahju puhul ei pruugi kahju hüvitamine olla piisav õiguskaitsevahend, kuid nii nendel juhtudel kui muude vahetute riivete puhul on isikul võimalik esitada tuvastamishagi või -kaebus maa- või halduskohtule (TsMS § 368 lg 1, HKMS § 37 lg 2 p 6). Tuvastamisnõude alusel saab maa- või halduskohus teha kindlaks isiku subjektiivse õiguse käituda vaidlusaluses õigussuhtes viisil, mille põhiseadusvastane seadus välistab. Sellega kaasneb konkreetse normikontrolli algatamine. Samuti saab isik põhiseaduse vastases seaduses ettenähtud riigivõimu toiminguid preventiivselt vaidlustada keelamiskaebusega (HKMS § 37 lg 2 p 3).

Kolleegium ei näe seetõttu tänases õigusruumis võimalust, et asja nr 3-4-1-60-14 p-s 18 kirjeldatud teoreetiline olukord saaks realselt tekkida.

7. Isiku õiguse tuvastamise nõue maa- või halduskohtus on enam kooskõlas PS loogikaga, et kohtuasi ei peaks üldjuhul algama kõrgeimast kohtuastmest ning põhiõigusi kaitstakse tavapärasel kohtumenetluses (PS § 15 lg 1 teine lause). Samuti toimib säärane mudel filtrina, jätab põhiõiguse riive tuvastamiseks vajalike tõendite hindamise rolli esimese astme kohtule ning võimaldab asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse eelkontrolli korra kohases kohtumenetluses kõiki puudutatud isikuid kaasates. Võimalik, et kirjeldatud

tuvastamisnõue vajaks detailides täiustamist, tugevdamist esialgse õiguskaitse vahenditega ning selgemat lahtikirjutamist, et see oleks isikutele äratuntav. Selliselt oleks võimalik Riigikohtu praegune töö individuaalkaebuste lubatavuse eelduste kontrollimisel kanda üle maa- ja halduskohtutesse. Esimese astme filtri läbinud asjades saaks Riigikohus keskenduda põhiseaduslikkuse järelevalve asja sisulisele lahendamisele.

8. Lisaks eelnevale on igaühel võimalus taotleda õigustloova akti või selle sätte põhiseaduspärasuse kontrollimist õiguskantslerilt. Õiguskantsler ei ole kohus, kuid tema poole pöördumisel on siiski arvestatav võimalus, et vaidlus reaalse ja olulise riive üle jõuab Riigikohtusse.

9. Kui individuaalkaebusi üldse reguleerida, siis tuleks igal juhul välistada Riigikohtu otsusest ajendatud individuaalkaebused (vt RKP Km 3-4-1-56-13). PS § 15 lg-st 1 ei tulene õigust pöörduda kohtusse Riigikohtu lahendi vaidlustamiseks. Seadusega sellise õiguse andmine ei haakuks PS § 149 lg 3 esimese lausega, mille kohaselt Riigikohus on riigi kõrgeim kohus. Samamoodi oleks põhiseaduslikult küsitav Riigikohtu lahendist ajendatud individuaalkaebus Riigikohtu poolt kohaldatud õigustloova akti peale. Tegemist oleks sisuliselt edasikaebusega, sest niisuguse individuaaltaotluse rahuldamisel saaks menetlusosaline nõuda õigustloovast aktist lähtunud Riigikohtu otsuse või määruse teistmist. Põhiõiguste kaitse niisugustes olukordades tagab PS § 152 lg-st 1 tulenev Riigikohtu kohustus järgida põhiseadust (viimati RKPJKm 3-4-1-14-16, p 25).

III. Regulatsiooni mõjud

10. VTK-s toodud individuaaltaotluse lubatavuse kriteeriumid ei suurendaks oluliselt õigusselgust. Kriteeriumid „muu tõhus võimalus kohtulikule kaitsele“ ning „oluline ja pöördumatu rikkumine“ on vähemalt sama hinnangulised kui praegune teemakohane kohtupraktika. Ebaselgeks jääb muuhulgas, kas piisav on tõhusa menetluse põhimõtteline olemasolu seaduses sätestatud kujul või peab menetlus ka konkreetset juhul olema läbi viidud tõhusalt.

11. Riigikohtu ülekoormamise ohtu on VTK-s alahinnatud. Täna kehtiv seadus välistab selgelt individuaaltaotlused õigustloovate aktide peale. Toimingu puhul lubatavaks tunnistatud hädalahenduse laiendamine seadustele ja selle reguleerimine subsidiaarse, kuid siiski korralise õiguskaitsevahendina annab ilmselgelt signaali, et individuaaltaotlustega on senisest enam põhjust Riigikohtusse pöörduda. Sellel on tagajärjed Riigikohtu eelarvele ja funktsioonidele.

Kokkuvõtteks:

- 1) Kolleegium ei toeta õigustloova akti peale individuaaltaotluse esitamise õiguse sätestamist.
- 2) Kolleegium teeb ettepaneku koostada Justiitsministeeriumi poolt kohtunikke ja õigusteadlasi kaasates süsteemne analüüs küsimuses, kas Eestis seadusega ette nähtud õiguskaitsevahendid tagavad lünkadeta ja tõhusa õiguskaitse.
- 3) Kolleegium teeb Justiitsministeeriumile ettepaneku kaaluda individuaaltaotluse alternatiivina õiguskaitse tõhustamist maa- ja halduskohtutes tuvastamishagi ja -kaebust puudutavate menetlusnormide edasiarendamise teel.
- 4) Individuaaltaotluse esitamise õiguse sätestamise korral tuleks igal juhul välistada individuaaltaotluse esitamine Riigikohtu ja teiste kohtute otsuste ja määruste peale, samuti õigustloova akti peale, mida kohus isiku suhtes kohaldas.

Lugupidamisega

Ivo Pilving, kolleegiumi esimees

Protokolli nr 5 lisa 4

Riigikohtunike P. Pikamäe, H. Jõksi, E. Kergandbergi, A. Kulli, V. Kõve, ja P. Roosma täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse kohta

Riigikohtunike enamus, arutanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise väljatöötamise kavatsust, asus seisukohale, et esitatud kujul ei saa seda toetada. Taolise seisukohaga on raske nõustuda.

On tähelepanuväärne, et väljatöötamise kavatsuse põhiideestik tugineb Riigikohtu üldkogu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi enda praktikale. Väljatöötamise kavatsuses viidatakse õigesti, et üksikisiku õiguse pöörduda vahetult Riigikohtusse olukorras, kus tal puudub oma subjektiivsete õiguste kaitseks muu kohtutee, on Riigikohtu üldkogu tuletanud Põhiseaduse §-st 14 ja §-st 15 lg 1 nende koostoimes (otsus 17. märtsist 2003 asjas nr 3-1-3-10-02). Nimetatud seisukohale on Riigikohus järjekindlalt tuginenud ka väljatöötamise kavatsuses tsiteeritud järgnevat 36 kohtuasja lahendades, olgugi, et kõigis neis on individuaaltaotlus jäetud läbi vaatamata, kuivõrd kaebaja käsutuses on olnud mõni muu võimalus kohtusse pöörduda. Seega võib öelda, et tänaseks on kujunenud märkimisväärne kohtupraktika üksikisiku poolt otse Riigikohtule esitatavate põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotluste lahendamisel. Üksikisiku poolt Riigikohtule esitatavate individuaaltaotluste üle peab arvestust muu hulgas ka Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamise statistika.

Eelöeldut arvesse võttes saab vaid tervitada väljatöötamise kavatsuse soovi reguleerida ka seadusandlikult üksikisiku poolt vahetult Riigikohtule esitatava taotluse lubatavuse tingimused ja kord. Tuleb tõdeda, et üksnes kohtupraktika pinnalt kujunenuna, puudub tänases õiguskorras piisav õigusselgus individuaalse konstitutsioonile kaebemenetluse lubatavuse küsimuses, ehk siis kõigi põhiõiguste tagatuse siduvusklauslina käsitatava PS § 15 lg 1 esemelise kaitseala küsimuses. Vastava menetluskorra kehtestamine oleks esimene hädavajalik samm taolise õigusselguse loomise suunas. Olles erandlike olukordade jaoks vahetult Põhiseaduse põhiõiguslikest sätetest tuletanud igaihe õiguse muu kohtutee puudumise korral otse Riigikohtusse pöörduda, on raske kui mitte võimatu ette kujutada, et taoline õiguskaitsevahend oleks edasises kohtupraktikas tagasihoidetav. Seetõttu on asjakohase menetlusõigusliku regulatsiooni loomine mõõdapäasmatu ning väljatöötamise kavatsuse eesmärk selles suunas liikuda õige.

Mõistetavalt saab ja peabki olema iseseisva arutelu teemaks küsimus, milliste eelduste seadmise kaudu täpselt Riigikohtu senise praktika positiveerimine peab toimuma. Kindlasti väärib otsustamist küsimus, kas kohtupraktikas omaksvõetu seadustamine peaks minema selle poolt väljatöötatud kaebuse lubatavuse tingimuste kitsendamise või avardamise teed. Juhime tähelepanu, et väljatöötamise kavatsuses planeeritakse Riigikohtu üldkogu lahendis asjas nr 3-1-3-10-02 otsekaebuse lubatavuse kriteeriumite kitsendamist. Kõigi nende probleemide, nagu ka muude üksikisiku kaebuste lahendamist puudutavate menetlusnormide regulatsioon vajab alles selgeks vaidlemist. Väljatöötamise kavatsus pakub selleks kohase võimaluse. Igal juhul toetame ka üldkogu enamuse arvamusel väljendatud seisukohta, et edasiminek on otstarbekas õigusteadlastest ekspertgrupi moodustamine, kes töötaksid läbi probleemi erinevad lahendusvariandid.

Nõustuda saab riigikohtunike enamuse arvamusega siiski selles, et kuigi reeglina peab õiguskord võimaldama tõstatada õigustloova akti põhiseaduslikkuse kahtluse oma kohtuasja lahendamisel, ei saa mitte kunagi välistada olukordi, et põhiõiguste kaitse süsteemis ilmneb mõni ettenägematu lünk. Tänapäevaks välja kujunenud Riigikohtu praktika pinnalt võib öelda, et sellised situatsioonid võivad tekkida iseäranis põhiõiguste preventiivse kaitse kontekstis (juba kehtestatud, kuid veel jõustumata õigusnorm, mis takistab seeläbi oma kohtuasja algatamist esimese astme kohtus) ning teatud tüüpi õigusnormid, mille puhul praeguses põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse praktikas omaksvõetud asjassepuutuvuse kriteeriumite põhjal ei ole samuti võimalik normi põhiseaduspärasuse küsimust alama astme kohtutes püstitada (nt kassatsioonimenetluse teatud normistik).

Kokkuvõtvalt oleme seda meelt, et väljatöötamise kavatsuse probleemipüstitus on asjakohane ning sõltumata konkreetsest lahendusest tuleb küsimusega seadusandlikult tegeleda.

Priit Pikamäe

Henn Jõks

Eerik Kergandberg

Villu Kõve

Ants Kull

Peeter Roosma

29. märtsil 2017

Protokolli nr 5 lisa 5

Riigikorraldus

Riigikorraldusõigus – Internetist

Sissejuhatus rkõ mõistesse:

...*"Organ on juriidilise isiku seaduslik elund"*...

III. ptk - Rahvas

IV. ptk - Riigikogu

V. ptk - Vabariigi President

VI. ptk - Vabariigi Valitsus

XI. ptk - Riigikontroll

XII. ptk - Õiguskantsler

XIV. ptk - Kohalik omavalitsus

III. ptk - Rahvas

Kolmeparagrahviline peatükk

§ 56. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu valimisega;

2) rahvahääletusega.

§ 57. Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

§ 58. Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

vajab täiendamist:

1. Sättega kodakondsusest;

PS paragrahvidega 8 ja 9.

(Kodakondsus ei ole põhiõigus, vaid riigi suveräänsusest lähtuv privileeg), seega tõsta 8 ja 9 III.ptk-sse.

§ 8. Igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.

Igaühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele.

Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust.

Kellelki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.

Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus.

§ 9. Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaihe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

2. Täiendamist kõrgeima riigivõimu teostamise osas;

§ 56. Kõrgeimat (~~riigi~~)võimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1. Riigikogu, **Euroopa Liidu parlamendi ja kohalike omavalitsuste esinduskogude** valimisega;
2. rahvahääletusega;

3. rahvaküsitlustel osalemise ja petitsioonide esitamise kaudu.

Tõsta paragrahvist 60 üle teine, kolmas ja neljas lause:

4. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

5. Valimiste ja arvamuse väljendamise kord sätestatakse seadusega.

3. Tõsta üle II ptk-st 54 ja 55.

Ei ole olemuslikult Bill of Rights normid.

§ 54. Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust.

Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.

§ 55. Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda.

IV ptk

Riigikogu

Riigikogu liikmete arv ?

§ 60. Riigikogul on sada üks liiget.

- Valikud: a) jätta samaks;
b) vähendada: 1. 90 liiget
2. 80 liiget

(On põhjendatud üksnes siis, kui sellega kaasneb Riigikogu tugiaparaadi suurendamine, sh riigikogu liikme personaalsete assistentidega ning uue töökorra seaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine).

Järjepideva Riigikogu liikmelisuse piiramine ?

- Valikud: a) jätta regulatsioon samaks
b) piirata

Ettepanek – Lisada § 60 lg 2 lõppu lause: **Riigikogu liikmeks võib järjestikku olla kaks koosseisu.**

(Põhjendus – hoida Riigikogu värskena, vältida elukutselisi riigikogulasi, piirata „broilerikasvandust“).

Tagandamispädevuse (impeachment) lisamine ?

Ettepanek – lisada § 65 lõige p 14 järgmises sõnastuses: **Riigikogu võib usalduse kaotuse tõttu kahekolmandikuse häälteenamusega tagandada tema poolt ametisse valitud või nimetatud isikuid. Tagandamise kord sätestatakse seadusega.**

(Põhjendus – parlamentaarses riigis peaks parlamendil olema põhimõtteline võimalus kasutada seda erandlikku menetlust).

Kehtivad § 65 punktid 14 ja 15 sõltuvad riigikaitstes tehtavatest otsustest

Riigikogu nimel otsuste tegemine (otsustuspädevuse delegeerimine komisjonidele) ?

Ettepanek - võiks olla lisandus § 71 lg 3 esimeseks lauseks – **Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile.**

(Põhjendus – looks juba kehtivale praktikale – ELAK – põhiseadusliku aluse ning kergendaks täiskogu tööd, kes üldjuhul niikuinii järgib komisjoni otsuseid/ettepanekuuid).

Aruteluks:

Riigikogu peatükile peaks olemuslikult järgnema seadusandluse peatükk (praegu VII ptk). Selle kehtiv redaktsioon käsitleb ainult seaduse tasemel õigusloomet ning see on seaduseandja ehk Riigikogu pädevus ning oleks loogiline, et see on suverääni peatükile järgnev.

Ära tuleks kaotada § 105 lg 5 - Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

(Põhjendus – julgustada Riigikogu kasutama rahvahääletust ja laiendama seeläbi otsedemokraatia kandepinda).

V ptk

Vabariigi President

Pädevuste kataloogi (§ 78) riigikaitsefunktsioonid sõltuvad X ptk. Riigikaitse osas tehtavatest muudatustest.

Paragrahv 79 – VP valimine – on tarbetult detailne (protseduure, mitte põhimõtteid kirjeldav) ning vajab koos Vabariigi Presidendi valimise seadusega uut redaktsiooni. (Kaugel see on ?).

Põhiseadusesse võiks jääda:

- 1) Valimiskogu – Riigikogu/Riigikogu ja Valimiskogu;
- 2) Kandidaatide ülesseadmise õigus;
- 3) Kandidaatide vanus (on 40, võiks olla vähemalt 50, ehk isegi 60 ?!);
- 4) Valimistulemuse selgitamise põhimõte.

Paragrahv 80 – VP ametisoleku tähtaeg.

§ 80. *Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.*

Ettepanek – seada sisse ühekordne ametisoleku tähtaeg seitse aastat.

Paragrahv 82 – VP volituste lõppemine.

Ettepanek – asendada punkt 2 (*teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega*) ametist tagandamisega usalduse kaotuse tõttu (Impeachment);

Põhjendus – kehtiv redaktsioon on rakenduskõlbmatu:

- 1) riigipäid ametis oleku ajal kohtu alla ei anta;
- 2) praktiliselt oleks süüdimõistva otsuseni jõudmine ja samal ajal VP ametiülesannete täitmine mõeldmatu. Õigusriigis tuleks ka riigipea suhtes järgida menetlusreegleid.

Usalduse kaotus on poliitiline otsus, mis ei pea järgima kohtumenetluse reegleid, küll aga peab olema seadustataud selle kasutamise kord.

Kui seda ettepanekut aktsepteeritakse, siis tuleks Põhiseadusest eemaldada paragrahv 85.

Eemaldada või ümberformuleerida tuleks ka VII ptk – Seadusandlus – paragrahv 104 lg 2 p 9 – *Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus*;

VI ptk Vabariigi Valitsus

XI ptk Riigikontroll

Alar Karise ettepanekud, millega olen päri:

1. Ametisoleku tähtaeg:

§ 134 lg 2 - Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

Ettepanek - muuta see ühekordseks tähtajaga 7 või 9 aastat.

Võimalik uus tekst – ***Riigikontrolör valitakse ametisse üheks korraks tähtajaga 7 aastat.***

2. Osavõtt VV istungitest:

§ 136 lg 2 - Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.

Ettepanek – säte ümber formuleerida - *...võib osa võtta...*, on muutunud/muudetud rutiinseks kohaloleku praktikaks ning sõltumatu majanduskontrolli organ *de facto* valitsuse mittekoosseisuliseks liikmeks.

Riigikontrolör ei ole VV nõunik.

Käigult ei saa vastata kõikidele keerukatele majandustegevuse küsimustele, samas midagi öeldes või ütlemata jättes muutub Riigikontrolör osaliseks tehtud valikutes ja otsustes mis seob edasiselt tema sõltumatu tegevuse.

- Ettepanek:
- 1) kaotada see võimalus üldse ära, või
 - 2) formuleerida ümber.

Võimalik uus tekst (kui üldse) – ***Riigikontrolör võidakse kutsuda Vabariigi Valitsuse***

kabinetiistungitele.

XII ptk

Õiguskantsler

Üldmärkus – õiguskantsler ja tema ametkond tuleks ümber kujundada ombudsmani ametkonnaks ning põhiseaduslikkuse mittekohtulik järelevalve peaks valdavalt olema Vabariigi Presidendi ametikohajärgne ülesanne:

- õiguskantsleri tänane funktsioon ja regulatsioon on suuresti üle tulnud K.Pätsi aegadest, kus õiguskantsler oli riigipea (valitsuse) õigusnõunik;
- tänases Eestis on olemas hästitöötav halduskohtu- ja põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem, mida Pätsi ajal ei olnud;
- õiguskantsler oma olemuselt ei ole valitsuse õigusnõunik ega peaks osa võtma VV istungitest (samal põhjusel, mis Riigikontrolör);
- lisaks ombudsmani funktsioonidele kõigi õigustloovate aktide üle abstraktse järelevalve teostamine on ülejõu käiv ülesanne; Selle võib jätta puudutatud pooltele ja kohtutele;
- õiguskantsler on ainuisikuline institutsioon; Võimalikuid õigusvastuolud jäävad kohtumenetlusele omaselt menetlusreeglite kohaselt poolt vahel läbi vaidlemata;
- võib näha olemuslikku vastuolu/kokkusobimatust õiguskantsleri kui (põhi)seaduslikkuse järelevalvaja ja ombudsmani (kui kodanike õiguste ja huvide esindaja/kaitsja) funktsioonide samaaegse täitmise vahel;
- põhiseaduslikkuse järelevalves peaks õiguskantslerile jääma järelevalve algatamise ülesanne neis asjus, mis kerkivad konkreetsete asjade pinnal ombudsmani töös;
- seadusi kuulutab välja Vabariigi President ja tema *ex officio* põhiseadusejärgne ülesanne on teostada väljakuulutatava seaduse põhiseaduspärasust (paraku on see täna taandunud minimaalseks ja VV ametkond on selleks otstarbeks lubamatult alamehitatud); Viimase 10 aasta jooksul 2 pöördumist Riigikohtusse !

Kindlasti tuleb muuta § 142 kui täitmiseks kõlbmatu.

§ 142. Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.

Protseduuriliselt ei saa ei Riigikogu ega KOV 20 päeva reeglist kinni pidada.

XIV ptk

Kohalik omavalitsus

KOV juurde peaks tulema siis, kui KOV reform lõppenud või on lõpu lähedal.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 6

Tallinn

30.08.2017 nr 6

Algus kell 11.02 Lõpp kell 16.03
Juhatas: Urmas Reinsalu
Protokollis: Kirke Härma-Tamme, Heili Kaares
Võtsid osa:
kogu liikmed: Priit Pikamäe, Jüri Adams, René Värk, Märt Rask, Rait Maruste, Jüri Raidla, Madis Ernits, Heiki Loot, Berit Aaviksoo, Uno Lõhmus
Puudusid: Ülle Madise
Justiitsministeeriumi
esindajad: Illimar Pärnamägi, Heili Kaares, Mariko Jõeorg-Jurtšenko, Margit Gross
Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay, Heili Sepp

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused:
2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest kohtute valdkonnas (raportöör Priit Pikamäe).
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi kohtute valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.
4. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest kohaliku omavalitsuse valdkonnas (raportöör Jüri Adams).
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi kohaliku omavalitsuse valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

1. Korralduslikud küsimused

Minister juhatas koosoleku sisse.
24.05.2017 koosoleku protokoll loeti kinnitatuks.

Sõnavõttud:

R. Maruste väitel on temale ebaselge, kuhu kogu oma tööga peaks välja jõudma. Samuti ei ole hr Maruste arvates selge, millise põhiseaduse peatüki alla paigutada raportöör Jõksi valdkond demokraatia rakendamine. See on laiem kui põhiseaduse hindamine ja analüüs. Hr Maruste hinnangul peaks kujundama arusaamise selle kohta, millega kogu töö lõpeb ning kas kogu näol on tegemist *ad hoc* koguga või muutub selle tegevus alaliseks.

U. Reinsalu täpsustas, et hr Jõksi valdkonna fookus on ikkagi põhiseadus, selle peatükid rahvas ja valimised. Muude teemade tõstatamine on raportööri vabadus. Kogu staatuse kohta märkis hr Reinsalu, et kogu töö väljundiks on raport ja raporti sisuks on kogu seisukohad selle kohta, mida põhiseaduses võiks kaaluda täiendada või muuta. Raport on väljund kahele institutsioonile, Riigikogu riigireformi komisjonile ja Vabariigi Valitsusele. Raporti koostamisel teemade valiku õigus ja ideoloogiline vastutus on raportööridel. Illimar Pärnamägi ja Heili Kaares aitavad raporti teksti kokku panna Justiitsministeeriumi poolse abina. Kogu võiks hr Reinsalu hinnangul olla tegev ka tulevikus, peaausjalikult üksikjuhtumite arutamiseks.

R. Maruste tundis täiendavalt huvi, kas kogu ülesannet võiks määratleda selliselt, et esmalt tehakse kindlaks, mida tuleks muuta ja seejärel, kuidas tuleks muuta. Ehk teisisõnu, kas esitatakse põhiseaduse uus tekst või valik sellest.

U. Reinsalu selgitas, et tõsisem arutelu algab pärast seda, kui kõik valdkonnad on ühe korra läbi arutatud. Eesmärgiks ei ole põhiseaduse akadeemiliste kommentaaride koostamine. Oluline on

võimalikult suur konkreetsuse määr. Mida täpsemalt suudetakse seisukohti ja muutmisvormelid formuleerida seda parem ning hea oleks, kui tekiks ka alternatiivid.

P. Pikamäe tegi ettepaneku kajastada teavet kogu tegevuse kohta ka Justiitsministeeriumi kodulehel, sealhulgas kaaluda ka protokollide avalikustamist. Hr Pikamäe leidis, et avalikkusele suunatud aspekt on oluline.

U. Reinsalu nõustus ettepanekuga ning märkis, et jooksvalt pressiteateid tõesti ei ole tehtud. Hr Reinsalu palus H. Kaarenel korraldada kogu koosseisu ja kodukorra avaldamine Justiitsministeeriumi kodulehel. Hr Reinsalu hinnangul võib avaldada ka protokollid, kui vastuväiteid ei ole.

J. Adams ettepanekuga ei nõustunud ning leidis, et igasugused tööd kulgevad paremini, kui need toimuvad heades töötingimustes. Hr Adamsi hinnangul juhib vahepealsete seisukohtade ja dokumentide avaldamine inimesi vales suunas. Hr Adamsi väitel ütleb üldine kogemus, et igal asjal oma aeg ning see aeg ei veel küps.

R. Maruste märkis, et tavaliselt töödokumente ei avaldata, kuna see tekitab lisaprobleeme. Samas võiks hr Maruste arvates avaldada kokkuvõtte koosolekust, vältida tuleks detailidesse minekut.

U. Reinsalu märkis, et on hoidunud eraldi pressiteadete edastamisest, sest see tekitab põhjendamatu survet ning pakkus kompromissina välja, et avaldatakse statuut, liikmed ja graafik, kuidas kogu on teemasid arutanud ja protokolle ja töödokumente ei avalda.

P. K. Tupay märkis, et Vabariigi Presidendi kantselei on tunnetanud, et inimestel on küsimusi. Samas pr Tupay nõustus, et töödokumentide avaldamine võib tekitada segadust ning leidis, et mõistlik oleks vahepealne lahendus, et inimesed näeks, millega kogu tegeleb.

M. Rask tõstatas taas küsimuse kogu tegevuse eesmärgist. Hr Rask märkis, et põhiseaduse 25. aastapäeva sündmustega seonduvalt on ta pidanud selgitama, millega kogu tegeleb. Seetõttu on teatud määral avalikustamine põhjendatud. Hr Raski hinnangul tuleks selgelt kommunikeerida, et kogul ei ole pädevust põhiseadust muuta. Samas hr Raski hinnangul ei peaks minema konkreetsete teemadega avalikku diskussiooni.

J. Adamsi sõnul on tema aru saanud, et kogu õiguslik mõte on anda justiitsministrile abi ja soovitusi. Sellest tulenevalt ei ole kogu liikmetel pädevust teha avaldusi oma töö sisu kohta ja eriti kolleegide seisukohtade kohta. Seetõttu on ministril täielik õigus otsustada, kas ja mida avalikustada.

J. Raidla märkis, et selles ei ole midagi halba, kui põhiseaduse teemal käib diskussioon ühiskonnas pidevalt. Asjad saavad ühiskonnas armsaks siis kui neist räägitakse. Samas leidis hr Raidla, et töödokumentide avaldamine ei ole põhjendatud, sest see tekitab spekulatsioone, mitte diskussioone. Hr Raidla toetas hr Adamsi mõtet, et justiitsminister võiks laias plaanis ja palju avalikustamisega tegeleda selleks, et inimesed teaksid ja saaksid kaasa mõelda.

P. Pikamäe täpsustas, et tema ei nõudnud töödokumentide avalikustamist, vaid tema ettepanek oli kantud sellest, et info kogu tegevuse kohta võiks olla avalikult kättesaadav. Lisaks märkis hr Pikamäe, et Justiitsministeeriumi Tõnismäelt ärakolimine on kahetsusväärne.

2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest kohtute valdkonnas

Minister andis sõna kohtute valdkonna raportöörile Priit Pikamäele.

Sõnavõttud:

Sissejuhatuseks hr Pikamäe märkis, et põhiseaduse kohtute peatüki analüüsimise idee ja vajadus tulenes peamiselt kogu esimestel koosolekutel teostatatud teemakorjast, tegemist on ülimalt olulise peatükiga põhiseaduses. Samas hr Pikamäe mõonis, et põhiseaduse kohtute peatüki analüüsimise vajadus ei tõuku põhiseaduskohtu loomise ideest ning rõhutas, et tema hinnangul eraldi põhiseaduskohut vaja luua ei ole. Hr Pikamäe leidis, et üldiselt on kohtute peatükk põhiseaduses õnnestunud ning see on traditsiooniline võrreldes teiste Euroopa põhiseadustega ning ainus erand, mis teistest eristab on PS § 149. Põhiprobleem põhiseaduse kohtute peatükis keskendubki PS §-le 149, mis sätestab kohtusüsteemi astmed ja määrab ära ka kohtuastmete ülesanded põhiseaduse tekstis endas. Tavapäraselt jäetakse selline ülesannete või pädevuse

piiritlemine seadusandja reguleerida. See on tingitud ajaloolisest kogemustest, sealhulgas üleminekul nõukogude kohtusüsteemist iseseisva riigi kohtusüsteemile. Kõikides kohtumenetluse liikides on praktikas tõusetunud küsimus, kas selline kohtuastmete ja ülesannete täpne loetlemine põhiseaduses on otstarbekas. Ehk teisisõnu sunnib see kõiki kohtuasju alustama esimesest astmest, sõltumata nende sisulisest keerukusest või menetlusosaliste arvust. Eesti süsteemi mujal ei kohta. Valdavalt tehakse kohtuasjadel vahet nende sisulise keerukuse järgi ja tulenevalt sellest on määratletud nende kohtuastmete pädevus. Reeglina keerulisemad asjad algavad teise astme kohtust ja nende peale saab kaevata otse kõrgemasse kohtusse ning lihtsamad asjad algavad esimese astme kohtust ja sagedasti lõpevad kaebeõigusega teise astme kohtusse. Aegajalt on tunnetatav, et mingitel juhtudel kolme kohtuastme läbimine on ebaotstarbekas. Sellest tulenevalt on küsimus, kas PS § 149 saab tõlgendada selliselt, et teatud asjad võivad alata esimese arutamiseiga teise astme kohtust olles edasikaevatavad ühe korra Riigikohtusse või eeldab selline muudatus ilmtingimata põhiseaduse teksti muutmist. Diskussiooni ettevalmistamiseks on Riigikohtu nõunikud Berit Aaviksoo ja Mait Laaring valmistanud ette kaks seisukohta, millest esimene räägib selle kasuks, et on võimalik tõlgendamiseiga seda küsimust ületada ja seadusandja võib menetlusseadustes sätestada ka teistsuguse regulatsiooni. Sellele vastukaaluks vastupidine seisukoht, et oleksid näha ka need argumendid, mis räägivad selle kasuks, et tuleks põhiseaduse teksti muuta ja tõlgendamiseiga sellest üle ei saa. Need kaks dokumenti on tänase töö aluseks. Kogu liikmed saavad väljendada seisukohta küsimuses, kas kohtuastmete pädevuse jaotuses on probleem ja kui probleem on tuvastatav, siis kas sellest saab tõlgendamiseiga üle või tuleb põhiseaduse teksti muuta.

P. Pikamäe tegi ülevaate põhiseaduse probleemkohtadest kohtute valdkonnas (M. Laaringu ja B. Aaviksoo arvamused põhiseaduse § 149 kohta lisatud).

Arutelu:

B. Aaviksoo selgitas, et need tekstid on kirjutatud advokaadi positsioonilt juba mõnda aega tagasi teadmatuses asjaolust, et põhiseadust kavatsetakse muuta või hakatakse muutma või mitte. Lähteülesanne oli anda vastus küsimusele, kas kehtivat põhiseadust on võimalik tõlgendada selliselt, et teatud kohtuasjad võivad alata teisest astmest või jääda vahele mõni aste. Teksti tuleb vaadata kui etüüdi teemal, mida tõlgendamise teel teha saab. Pr Aaviksoo selgitas, et teda on kasvatatud teadmises, et inimesed austavad seadust, mida nende elu ajal ei muudeta. Seetõttu üritab ta lahendada probleemi eelkõige tõlgendamise teel. Kui otsustatakse põhiseadust muuta, siis tuleks korrigeerida ka selle § 149, sest seal on probleem ilmne. Samas pr Aaviksoo leidis, et nii eriliselt kui kogu põhiseaduse kohta universaalselt kehtib, et kõigepealt tuleb muuta soovitatav paragrahv lahti tõlgendada ja vaadata, kas tulemus näeb välja ilus või inetu. Antud arvamuse puhul on tulemus pigem inetu, sest on olnud keerukus ülesanne ära põhjendada, et põhiseadus sellist keeldu ei sisalda. Samas tuleks küsida ka põhiseadusandjalt, et ta soovis selle sätestusega öelda, et mitte kunagi tulevikus, kui õiguskultuur on arenenud ja usaldus kohtusüsteemi vastu on tugevam, ei võiks me seda paragrahvi lugeda selliselt, et see keelab kohtuasjade algamise näiteks teisest astmest. Pr Aaviksoo väitel on tema hüpotees selles, et põhiseadusandja selle küsimusega ei tegelenud, vaid tegeles pigem sellega, et teha selge katkestus kehtivast nõukogude süsteemist.

J. Adams märkis esiteks, et tüüpiline on põhiseaduse ja Põhiseaduse Assamblee töö müstifitseerimine, s.t sellele oskuste ja omaduste omistamine, mida seal ei olnud. Konkreetse paragrahvi kirjutasid inimesed, kes tegelesid küsimusega, milliseks Eesti õigussüsteem tuleb muuta. Kui Põhiseaduse Assamblee sätte heaks kiitis, siis tähendas see lihtsalt usaldusavaldust sätte kirjutanud inimestele. Teiseks märkis hr Adams, et 25 aasta jooksul on praktikas tekkinud mitmeid muutusi. Samas on hr Admasi hinnangul PS § 149 muutmiseks vajalikud teatud poliitilised eeldused. Eesti ülim hüve sellistes küsimustes on see, et oleks rohkem kodurahu ja vähem kodusõdasid. Lisaks on neli mõjukat juristide gruppi, kellel võiks olla selles küsimuses oma arvamus. Need on kohtunikud, prokurörid, advokaadid ja ülikoolide õppejõud. Kui need neli gruppi ühiselt leiavad, et seda paragrahvi tuleb muuta, siis läheb muutmise lihtsalt. Kui esineb

eriarvamus, siis on muutmine problemaatiline. Seetõttu leidis hr Adams, et üksnes Riigikohus ilma teiste gruppide heakskiiduta seda muudatust läbi ei suru.

M. Rask nõustus hr Adamsi väitega, et erilist diskussiooni põhiseaduse kohtute peatüki üle Põhiseaduse Assamblees ei toimunud. Pr Aaviksoo arvamust pidas hr Rask väga põhjalikuks ning nentis, et ilmselt pole keegi selle sätte üle arutlemisel nii kaugele jõudnud. Samas Põhiseaduse Assamblees nii sügavuti ei mindud. Tollal ei mõeldud nendes kategooriates. Lahti tuli saada ENSV kaheastmelisest kohtusüsteemist, aga ka ajastu mõttest, kus olid sõjakohtud, erikohtud. Raudne printsiip oli, et kõik kohtuasjad algaksid esimesest astmest. Hr Rask nõustus, et seadusandjal on teatud mänguruum põhiseaduse paragrahvide tõlgendamisel, aga põhimõtteliselt ei tohi jõuda kunagi seadustega kaetud võimumanipulatsioonideni nagu näiteks ENSV Ülemkohus võis võtta iga kriminaalasja oma menetlusse, kui seda peeti vajalikuks. Põhiseaduse üks eesmärkidest kindlasti on igasuguste poliitiliste kriiside ja ohtude välistamine. Need ohud ei ole täna kusagile kadunud. Põhiseaduse regulatsiooni on võimalik tõlgendada, aga tegelik suund kohtusüsteemi arengus võiks olla teistmoodi. Kui põhiseaduse järgi mõistab õigust kohus, siis see põhimõte on täitmata juhul, kui seda teevad komisjonid. Ei pea silmas spetsialiseeritud kohtuid, vaid kohtute sisest spetsialiseerumist. Ja lõpetada ära kvaasikohtute tegevus, eelkõige töövaidluskomisjon. Samas kui jätta üks aste vahelt ära, siis see nõrgestab kohtusüsteemi. Seetõttu tuleks alustada altpoolt.

J. Raidla märkis, et see, mis oli õige ja otstarbekas 25 aastat tagasi, ei pruugi täna olla sama kvaliteedi ja sama iseloomuga. Hr Raidla sõnul ei väitle ta selle vastu, et teatavates küsimustes võib-olla peakski ringkonnakohus olema esimene aste, kuid see ei ole väitluse esemeks. Samas kutsus hr Raidla üles kaitsma põhiseadust vägivaldsuse vastu tema tõlgendamisel. Hr Raidla väitel on ta põhimõtteliselt vastu liikumisele kodanikuühiskonnalt juristide ühiskonnale. Kui eesti keelt emakeelena valdav eestlane loeb PS § 149 teksti, siis peab ta aru saama, mida põhiseadus talle ütleb. Põhiseadus peaks olema eestlasele mõistetav. Hr Raidla väitel ei loe ta PS § 149 tekstist välja, et esimese astmena saaks käsitleda ringkonnakohut. Hr Raidla hinnangul ei tohi sattuda olukorda, et paneme kokku väga keerulised, professionaalselt väga tugevad akadeemilised käsitlused ja selle pinnalt jõuame järeldusele, et aitab tõlgendamisel ja ärme põhiseadust muuda, vaid tolereerimie põhiseadusega vastuolus olevat jurisprudentsi ja praktikat. Selles mõttes on PS § 149 ja § 142 on nn kaksikvennad, kuna 20 päeva reeglit õiguskantsleri peatükis pole võimalik järgida, aga enamus püüab tõlgendamise kaudu jõuda välja selleni, et pole häda midagi. Hr Raidla on seda meelt, et põhjendamatult ei tohi põhiseadust muuta, kuna see on stabiilsuse garant. Teisalt ei tohiks minna ka teise äärmusesse, et kujundatakse teadlikult praktika põhiseadusega vastuolus olevaks ja siis tõlgendamise kaudu püütakse tõestada, et kõik on hästi. Kodanikule ei ole kasu teadmises, kas käsitleda PS § 149 normina, reeglina, printsiibina või väärtusena või millist hüve konkreetsel juhul see sätte kaitseb (kohtusüsteemi ülesehituse kindlust või kaebeõigust). Kodanik tahab teada, kus ja millisel viisil tema õigusi kohtutes kaitstakse. Juristide tsunftide küsimuses hr Raidla hr Adamsi seisukohta ei jaganud. Juristide kogudustel on tähtis roll juriidiliste seisukohtade kujundamisel, aga tuleb seista vastu liikumisele kodanikuühiskonnalt juristide ühiskonnale. Tsunftid kahetsusväärset kombel on abitud, aga ka huvide konfliktis ning seotud subjektiivsete nägemustega. Seetõttu tuleb minna abstraktsioonis järgmisele astmele ja seda saavad teha poliitikud. Juristid saavad olla poliitikutele abiks, kuid nad ei saa olla otseselt ega kaudselt asendusotsustajateks.

R. Maruste märkis, et Eestile on omane ülereguleeritus, mis tähendab, et regulatsioonides tuleb orienteeruda ja nende alusel otsuseid vastu võtta. See omakorda on toonud kaasa olukorra, kus kohtuprotsessid on pikad ja keerukad ning kohtuastmeid palju. Hr Maruste hinnangul tuleks seda protsessi võimalusel pidurdada. Hr Maruste ei nõustunud hr Pikamäe seisukohaga, et põhiseaduskohut ei ole vaja. Hr Maruste on seisukohal, et põhiseaduskohus on vajalik ja praegu ka olemas, põhiseaduse järelevalve funktsioon on vaja Riigikohtust eraldada. Hr Maruste nõustus hr Pikamäega selles, et kohtuastmeid on liiga palju ja kõik kohtuasjad ei pea läbima kolme kohtuastet. Lisaks hr Maruste leidis, et loakogu ei kasutata asjakohaselt. Samas tõusetub hr Maruste hinnangul kohe küsimus, mis on keerukas, millistele kohtuasjadele see laieneb ja kes seda hindab. Hr Maruste leidis, et kriminaalasjades, kus sanktsioon puudutab vahetult isikuvabadusi, siis peaks see lahend olema edasikaevatav. Hr Maruste nõustus hr Raidlaga, et PS § 149 sõnastus

on nii selge ja otsekohene, et seda üldjuhul tõlgendamisega ületada ei saa. Hr Maruste väitel tuleneb põhiseadusest, et Riigikohus on kassatsioonikohus. Rohkem funktsioone Riigikohtul põhiseadusest tulenevalt ei ole. Samas on kassatsioon õigusterminoloogias kindlapiiriline mõiste. Seetõttu revisjonikohtuna toimimine, mida Riigikohus läbivalt teeb, ei ole põhiseadusega kooskõlas. Kui tahta hoida süsteem kontrolli all, vähem vaidlev ja vähem astmeid, siis tuleks kassatsiooniprintsiibist kinni pidada. Euroopas ja maailmas laiemalt üheks kohtusüsteemide koormuse vähendamise teid kohtueelsed ja -välised vaidluste lahendamise kogud, kvaasikohtulikud institutsioonid, mis paljudel puhkudel määratlevad probleemi ära ja see lahendatakse algsel kujul ära ning see ei jõuagi kohtusse. Hr Maruste hinnangul on kohtueelsed ja -välised õigusvaidluste lahendamise kogud vajalikud ja neid tuleks edasi arendada. Hr Maruste märkis, et õigusemõistmine täidab oma funktsioone ja kohta ühiskonnas ja riigiõiguslikus skeemis juhul, kui see on operatiivne ja kiire. Seetõttu on pikkade ja mitmeid kohtuastmeid hõlmavate kohtuvaidluste lubamine ohtlik. Kui Eesti tahab olla oma ühiskondlikus ja majandusarengus operatiivne, kiire ja paindlik, siis tuleks vältida, et kohtuvaidlused kestavad pikka aega.

P. K. Tupay väitel on tõlgendamisvõimalused ja tema ettekujutus tõlgendamisest mõneti avaram. Teisalt nõustus pr Tupay hr Raidlaga, et vägivaldne tõlgendamine ei ole parem, kui öelda, et on vaja muuta. Pr Tupay hinnangul on kolmeastmeline süsteem alguses ja arengus hästi ära tasunud ning aidanud kujundada kohtupraktikat. Astmelisel süsteemil on oma eesmärk, õiguse ja võimu väärkasutamise vältimine. Kui vaadata teisi riike, siis on erinevaid kriteeriumeid. Samas apellatsiooni- ja kassatsiooniõigus ei ole piiramatult. See on arutelu koht. Kohtukaebuse tee lühendamisel on kaudselt seos individuaalse põhiseadusliku kaebuse võimalusega. Lõppastmes määrab poliitika selle, kas põhiseadust muudetakse või mitte.

M. Ernitsa sõnul jagab ta hr Raidla mõtet, et põhiseadus peab olema kõigile arusaadav. Hr Ernitsa väitel ei saa see aga olla arusaadav kõigis detailides ja kõigi üksikasjadeni, kuid saab ja peaks olema arusaadav üldjoontes, ehk arusaadav peaks olema üldine suund. Kui selliselt vaadata PS § 149, siis see tekst on üsna ühemõtteline ja selge. Hr Ernitsa märgib, et pr Aaviksoo tõi diskussiooni väga ilusa mõiste nagu lukkutõlgendamine. Hr Ernitsa hinnangul ei saa Eestis sätet lukku tõlgendada keegi muu peale Riigikohtu. Riigikohtule tuleks soovida tõlgendamise kontekstis üha suuremat konsistentsi ja paremat koherentsi. Hr Ernitsa hinnangul võib osade kohtuasjade puhul kolmeastmelise kohtusüsteemi mõttekuses kahelda. Näiteks erineb halduskohtumõistmine kahest ülejäänud kohtuharust selle poolest, et kohtuvaidluse esemeks oleva otsuse teeb väljaõpetatud ametnik. Selle tõttu peaks menetluse sisendil olema kõrgem kvaliteet. Pigem tõusetub hr Ernitsa sõnul küsimus, kas peaks olema üks kohtunik või peaks olema selliseid asju otsustav kohus reeglina kollegiaalne ja üks kohtunik erand, kes otsustab ainult lihtsamaid asju. See võiks olla üks võimalus, kuidas tasakaalu nihutada. Tõlgendamisel tuleb hr Ernitsa sõnul arvestada nii sätte tausta kui ka tagajärgi nii õigussüsteemi kui ka põhiseaduse tõlgendamise jaoks. Oluline on, et tõlgendamisel ei saaks kahjustada põhiseaduse autoriteeti. Samas, kui kohtusüsteem muutub osades asjades kaheastmeliseks, siis ei tohiks minna vastuollu PS § 124 lõikega 5, mis näeb ette edasikaebeõiguse. Riigikohtu üherealine määrus ei pruugi täita sisulise läbivaatamise ja sellega kaasnevat põhjendamise nõuet, mis tuleneb PS § 124 lõikest 5. Kõiki poolt ja vastuargumente kaaludes tundub hr Ernitsale, et PS § 149 vajaks muudatust, et kohtusüsteemi paindlikumaks muuta. Praegune sõnastus on üpris jäik, sõltumata sellest, kas käsitleda seda reegli või printsiibina.

H. Loot leidis samuti, et hr Pikamäe tõstatatud küsimusele lahenduse leidmiseks tõlgendamisega üle ei saa. Sel teel ja sel viisil põhiseaduse sätteid tõlgendades võib see hakata hiljem muus kohas kätte maksuma. Kohtuastmete küsimuses väärib tähelepanu halduskohtumenetlus, mis on liiga kulukas, kui võtta arvesse ka halduse sees toimuvaid astmeid. Halduse asjades saab efektiivset õiguskaitset ka vähemate astmetega. Halduse sees astmeid ära lõigata ei ole õige tee. Haldusele võimaluse jätmise korrigeerida enda poolt tehtud vigu on mõistlik, et mitte ülekoormata kohtuid. Hr Loot tegi ettepaneku määratleda probleemi täpsemalt, et oskaks pakkuda välja lahendusi. Ehk, et kas probleem seisneb selles, et ringkonnakohus võiks olla keerulisemates asjades esimese astme kohus või kas Riigikohtu puhul tuleks kassatsiooni mõistet muuta, parandada, täiendada või on küsimus nn hüppava kassatsiooni ettenägemise võimaluses või linnakohtute põhiseaduse

tekstist väljajätmises. Probleemi määratlemisest sõltub, kas tuleb lisada teksti üks lause või tuleb teha suuremaid muudatusi.

U. Lõhmus sõnastas probleemi sellest aspektist, et kuidas on poliitikute käed seotud PS §-ga 149. Kui poliitikud soovivad muuta kohtusüsteemi kvaliteeti, menetlusökoonoomia küsimusi, paremini kaitsta põhiõigusi vms, siis kas viidatud sätte sõnastus takistab poliitikuid. Seisukoht põhiseadust mitte muuta viib hr Lõhmuse hinnangul selleni, et hakatakse tõlgendama avaralt ja põhiseaduse vastaselt. Põhiseaduse tõlgendamine algab grammatilisest tõlgendamisest. Hr Lõhmus nõustus hr Raidla ja hr Ernitsaga, et põhiseaduse praegune sõnastus ei võimalda tõlgendamise teel probleemi lahendada. PS § 149 on hr Lõhmuse hinnangul väga selge säte ja tõlgendamise teel ei ole võimalik teisiti aru saada.

H. Sepp nõustus hr Raidla ja hr Ernitsa seisukohtadega. Samas toetas pr Sepp ka hr Pikamäe ja pr Aaviksoo väidet, et sättest saab tõlgendamisega üle, lisades, et see oleks võimetekohane vaid juristidele. Pr Sepp leidis, et põhiseadus peaks olema loetav ja kergesti arusaadav ka tavalisele inimesele. Pr Sepp märkis, et kohtute mitmeastmelisuse vähendamisele seab piirid PS § 124 lg 5. Võimalusel võiks pr Sepa hinnangul PS § 149 muuta.

J. Adams tundis huvi, kas püstitatud eesmärk oleks saavutatav teatud lause või sõnade lisamise teel või tuleks tekstist midagi välja jätta või kirjutada uus tekst.

M. Rask tundis huvi, kuidas näeks PS § 149 tekst välja muudetud kujul.

R. Värk toetas hr Raidla seisukohti, kuna PS § 149 tekst on väga selge. Hr Värki väitel tuleks mõelda, kuidas tavainimene teksti loeb ja sellest aru saab. Hr Värki väitel rahvusvaheline õigus ei nõua, et kõik kohtuasjad peaksid läbima kolm astet ning mõne kohtuastme vahelejätmine võiks olla mõeldav. Rahvusvahelise õiguse kontekstis peaks olema kaugeleulatava tõlgendamisega ettevaatlik.

R. Maruste märkis, et põhiseaduse tekstist tuleks välja jätta millised on esimese astme kohtud ja millised teise astme kohtud. Hr Maruste väitel on probleem pigem selles, kuidas toimib Riigikohus, kuna kassatsioon on väga kindel mõiste. Kui jääda kassatsiooniprintsiibi juurde, siis peaks hr Maruste hinnangul hakkama Riigikohus selliselt ka toimima või tuleks lisada revisjoniprintsiip.

U. Reinsalu tundis huvi, milline on hr Pikamäe seisukoht.

P. Pikamäe leidis, et praegu on konsensus olemas selles, et kohtuastmete rohkust võiks õgvendada ja et praegune detailne ettekirjutus põhiseaduses on liiast. Samuti on konsensus olemas selles, et tõlgendamisega probleemist üle ei saa ja et põhiseaduse tekst vajab korrigeerimist või muutmist. Hr Pikamäe väitel tõusetub ikkagi küsimus, kui kaugale võib tõlgendamisega minna ja millal on vajalik teksti korrigeerida. Seda eelkõige olukorras, kus on valdav seisukoht, et põhiseadust muutmiseks ei avata. Hr Pikamäe oli seda meelt, et ühiskonnas teatud küsimustes edasiliikumiseks tuleks põhiseadus muutmiseks avada. Hr Pikamäe hinnangul oleks kõige korrektsem PS § 149 teksti muuta. Kohtualluvuses peaks seaduse tekst olema väga täpne ja ühemõtteline vältimaks omavoli. Hr Pikamäe ei välistanud, et põhiseaduse kohtute peatükis on ka teisi probleeme, mida arutada. Samas lähtus hr Pikamäe probleemipüstituses konkreetsest praktikast tuvastatud probleemist, et arutleda selle üle. Arutelu teemaks võib võtta ka näiteks kassatsioonipõhimõtte. Keerukamad asjad, mis võiksid alata teisest astmest, on kohtualluvuse küsimus ja selle peaks määrama seadusandja menetlusseadustes. Omavoli vältimiseks, et teatud asjad poliitilise tahte kohaselt algavad teisest astmest, on lahendatav läbi põhiõiguse seaduslikule kohtualluvusele.

U. Reinsalu leidis, et põhiseaduse tekst takistab poliitiliste eesmärkide saavutamist olemuslikult ning tõi välja uuringu, mis tehti nelja riigi näitel ja millest selgus, et kolmeastmelisus on teistes riikides erand. Hr Reinsalu väitel tõusetub küsimus, kas muuta kohtusüsteem oluliselt menetlusökonomsemaks on põhjendatud ja kuidas seda saavutada. Kogu fookus peaks siin koonduma sellele, kas seda on võimalik teha põhiseadust muutmata. Kui valitseks totaalkonsensus, siis oleks hr Reinsalu hinnangul probleem tõlgendamise teel võimalik ületada. Tehiolumid hinnates on see liiga suur tõlgendamistükk, millest jõud ei käi üle. Tõlgendamise teel võib luua väga ohtliku pretsedendi Poola näitel. Kohtusüsteemi sõltumatuse tagatis on olemuslikult seotud isiku põhiõiguste tagamisega ning kui väita, et tõlgendamise teel saab ületada kõike, siis võib jõuda sinna, et põhiseaduse järelevalve kohus on soovitusliku iseloomuga. Hr Reinsalu hinnangul nii olemuslikus küsimuses tõlgendamine ei ole põhjendatud, see oleks isegi

ohtlik. Seetõttu tõusetub küsimus, kuidas saavutada võimaliku uue sätte lisamisega suuremat õigusselgust põhiõiguste kaitstes. Oluline on leida tasakaalupunkt. Kui jääda üldsõnalisemaks kolmeastmelise kohtute puhul, siis seda tasakaalustab iga isiku võõrandamatu põhiõigus kaitsta oma põhiseadusest tulenevaid otseseid õigusi kohtus. See peaks olema põhiseaduses. Hr Reinsalu arvates peaks vastuse andma ka küsimusele kassatsioonist, ehk kas sellel peaks olema revisjoni laiendus. Hr Reinsalu märkis, et põhiseaduse järelevalve on tuumas kõige tähtsam, kuna loob võimude lahususe tasakaalu. Seetõttu peaks käsitlema eraldi ja leidma vastuse ka küsimusele, kuidas moodustatakse põhiseaduse järelevalve kolleegium. See peaks olema põhiseaduses fikseeritud.

P. K. Tupay märkis, et kogul on väga hea võimalus muuta põhiseadusele lähenemise põhimõtteid ning nõustus pr Aaviksooga, et tõlgendamine on võimalik. Samas tõusetub küsimus, kas on vaja tõlgendada niivõrd kaugelt, et tavakodanik ei saa enam aru. Rääkides tõlgendamise võimalustest on ka selgus üheks argumendiks. Pr Tupay väitel on kogul võimalus läheneda põhiseaduse muutmisele apoliitiliselt ja rääkida see lahti ning argumenteerida sellega, et kui mõistame põhiseadust paremini ja see on selgemalt loetavam, siis selles on kasu. Samas, kui teha muutmissetpanekuid, siis tuleks seda kindlasti põhjendada, samuti selgitada, milline on muutmisevajadus.

H. Loot märkis, et praeguses probleemide kaardistamise etapis oleks oluline paika panna skoop, kuna hr Reinsalu tõstatatud küsimuste ring oli oluliselt laiem kui hr Pikamäe viitas. Hr Loot selgitas täiendavalt, et põhiseaduses on eraldi öeldud, et peavad olema ka halduskohtud esimeses astmes. Sellest tuleneb, et halduskohtud on esimese astme kohtud ja ringkonnakohtud peavad vaatama läbi halduskohtu lahendeid. Seega, on haldusastjades jäänud defineerimata, mis ta täpselt on ja ajalooliselt on defineeritud erinevalt, kuid kolmeastmelisus on sisse kirjutatud. Hr Loot tegi ettepaneku määratleda probleemide ring täpsemalt, võttes arvesse ka halduskohtute teema. Hr Loodi hinnangul võib kogu ühisest arusaamisest jääda väheks selgitamiseks probleeme poliitikutele ja laiemale üldsusele. Peaks selgitama, miks praegune süsteem on problemaatiline, nt menetlus on liiga pikk ja liiga kallis. Justiitsministeerium võiks avada tehtud uuringuid selle kohta, kui palju ülemääraselt kulutame kõigi kolme aasta menetlustele ja kuidas saaks süsteemi säästlikumaks muuta. Hr Pikamäe tõstatatud küsimusele, kas keerulisemad asjad võiksid olla käsitletud kahes astmes, on olemas ka üks põhiseaduspärane alternatiiv – lihtseadusega on võimalik luua erikohtuid. Kui teatud kohtuasjad vajavad erilist lahendamist, siis on võimalik teha nende tarbeks püsivad erikohtud ja seal tehtud lahendite läbivaatamine toimuks Riigikohtus. Selle lahenduse hinnaks on, et ringkonnakohtute kõrvale tekivad kohtud, mis kannavad muud nime. Üldsuse jaoks tekib selle lahenduse puhul küsimus, et see on veel kallim.

U. Lõhmuse hinnangul tuleks esmalt piiritleda, mida arutada, kas kohtusüsteemi saab muuta ilma PSi muutmata ja milline peaks kohus olema. Põhiline on see, kas muudatusi on võimalik teha tõlgendamiste teel.

M. Rask: PS § 149 hirmud. Kõik asjad algavad I astmest. Keerukama asja teise astmesse tõstmine on väär mõte. Kuidas näeb see § välja pärast muutmist? Olen vastu sellele, et astmed üldse välja võtta. Püsiväärtust loob PSi regulatsioon, millest seadusandja lähtub.

P. Pikamäe: On võimalus erikohtute loomiseks. Meil ei ole see otstarbekas. Lihtsamad asjad - § 124 lg 5 lubab seda seadusega piirata. Edasikaebe liiasus on omaette teema. Kuidas teksti muuta – leppisime kokku, et määratleme I ringis probleemi ja hiljem tegeleme. Võiks jätta mõned read välja. Kohtunikuks edutatakse need, kes on paremad, tugevamad.

R. Maruste: edasikaebamise õiguse piiramine, kas ka PS § 124 lg 4 vajab kohendamist. Õigus edasi kaevata - konflikt kiire ja mõistliku ajaga menetluses.

J. Raidla: Kassatsioon, kas muutmise või tõlgendamise kaudu. Kui me arutame selle üle, et Riigikohus rikub seadust kassatsiooniga.

M. Ernits: Need kaks analüüsi tabavad märki. Hr Lõhmus juhtis õigusega tähelepanu, et kas kõneleme olemasoleva PSi muutmise või arutame uue efektiivse kohtusüsteemi loomist ja millises õigusaktis tuleks see sätestada. See haakus hr Raski seisukohaga, mida jagan, et me ei tohiks tormata ära kaotama kolme astet. Eesmärgiks peaks jääma miinimumprogramm ja visioon heast ja õigest PSist. Põhjendatud juhtudel tuleks aga kaaluda kolmeastmelisusest erandi loomist.

U. Reinsalu: Poolas on öeldud, et peab olema vähemalt kaks astet.

R. Maruste: me ei puudutanud kohtuhaldust. Kas ei peaks ka sellele värkse pilguga otsa vaatama?
H. Sepp: Mina ütlen, et juriidilise tõlgendamisega saaks üle. Lihtsalt astmete väljajätmine ei ole piisav.

Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest kohaliku omavalitsuse valdkonnas (raportöör Jüri Adams).

R. Maruste: KOV. Hr Adamsi ettekanne (J. Adamsi soovil stenogramm).

J. Adams: „Ma mõtlen, et kõige rohkem iseloomustab olukorda üks Piiblist, Vanast Testamendist pärit olev tõkelaen, nimelt hädaorg. Ma ei tea täpselt, kus see on, aga kuna surmaorg on täiesti dateeritud Palestiinas, tõenäoliselt hädaorg nii konkreetses kui ülekantud mõttes on olnud olemas. Ja kui ma nüüd hakkan sellest rääkima, siis ma ütleksin, et ei ole selles valdkonnas ühtegi tasandit, kus ei oleks vähemalt ühte jama või rohkem kui ühte jama. Jamad on nii PS teksti tasandil kui muude seaduste tasandil, eriti KOKSi tasandil, siis on kindlasti meie omavalitsuspraktika tasandil on palju, palju jamasid ja-ja viimane suurem jamade rühm on, mis on seotud praegu toimuva haldusreformiga. Ja kõik need omavahel kuidagi põimuvad. Hakates peale siis, 14. peatükk PS-s on tegelikult peaaegu sõltumatu PS muust tekstist. Ja meie PS tähendus tõenäoliselt ei muutuks oluliselt kui, kui see 14. peatükk hoopis sealt puuduks. Ilmselt, üldiselt PS kvaliteeti see parandaks. Ja kui ma vaatasin natuke ringi teisi ümberkaudseid riike, kuidas siis on, ma väga palju ei jõudnud teha. Rootsit ma tean, seal ei ole põhiseadust üldse. Järelikult ei ole ka probleemi põhiseadusega. Soome, Läti, Leedu, siis nendes kõigis on markeeritud midagi kohaliku omavalitsuse teema kohta, aga suurem osa kohti, kus on põhiseadustes mainitud kohaliku omavalitsuse probleeme, siis järgneb otsekohe lause, et selle normi täpsem teostamine määratakse seadusega. Nii et see kuulub peaaegu omavahel kokku. Kuskil ei ole mingit ühtegi-ühtegi sellist materjali, normi, kus ei oleks öeldud, et seda tuleb täpsustada seadusega või-või see on kaasa aimatav. Et mis siis, mis siis teiste riikide põhiseadustes üldse on olemas. Näiteks Läti põhiseaduses on-on olemas kohaliku omavalitsuse teemal tegelikult ainult kaks asja. Üks on küsimus sellest, et-et praegu, praegusaegsetes omavalitsustes tuleb kasutada läti keelt ja et valijad on ainult läti kodanikud. See on nendele kuum teema iseseisvuse taastamise järele. Ja on ka üks ilmselt enne II maailmasõjaaegne poliitiline otsus. Nimelt Läti parlamendi komisjonidel on õigus kohaliku omavalitsuse tegelasi kutsuda oma komisjoni ette ja-ja-ja paluda, et nad vastaksid küsimustele. Nii on see asi. Leedu põhiseaduses on üldiselt ainukene sisuline säte, mida ma avastasin on see, et Leedu põhiseadus ütleb, et kohalikel omavalitsustel on võimalik riigiga või riigi keskvalitsusega kohut käia. Ja teine asi, et on kahetasandiline omavalitsus, et seal on viidatud, et see tasand võib olla, aga midagi selle kohta ei ütle. Soome põhiseaduses on markeeritud põhiliselt autonoomia küsimused. Et Ahvenamaa saared on autonoomia. Siis, et millised õigused peavad olema laplastele ja millised rootsikeelsetele soomlastele. Need asjad on öeldud. Aga muidugi jälle, et-et-et kuidas siis kõike täpsustab seadus. Ja veel Soome põhiseaduses on öeldud asju selle kohta, mis on kohaliku omavalitsuse ametnike ja kodanike omavahelise suhtlemise põhimõtted. Kuidas tuleb informeerida kodanikke ja kuidas vastata kodanike vastulausetele ja nii edasi. Muidugi ma käisin hiljaaegu Soomes, kuu aega tagasi, sattusin poes niisugusele väiksele väljaandele nagu omavalitsuste liit on andnud välja, siin on siis meie mõistes KOKS, siis on meie mõttes nii-öelda kohaliku omavalitsuse valitsemise valitsemisprotseduuride seadus ja siis on veel lagi *sähköisesta asioinista*, see tähendab siis nii-öelda elektroonilisel teel kodaniku ja-ja omavalitsuse suhtlemise kohta. Ja veel on Soome põhiseaduses nimetatud seda, et peab olema eraldi seadus ja ilmselt siis ka on, kuna need Soome kunnad on palju suuremad kui noh umbes nii meie praeguse maakondade tasemel, et siis nende alamüksuste kohta. Ja nii on. Ja nii on see nagu öeldud. Laseks nüüd edasi järgmise slaidi.

Eestis on nüüd niimoodi, et see kõikides varasemates põhiseadustes on olnud suhteliselt lühikene peatükk või osa, mis käib kohaliku omavalitsuse kohta. Nii et kõige, enamasti on olnud 20. aasta põhiseaduses ja-ja ka 34. aasta, see tähendab vabadussõdalaste põhiseaduses on olnud ja 37. aasta põhiseaduses on neli paragrahvi olnud. Nii et see, kuidas meil praegu on põhiseaduses, palju meil neid on siin viis või kuus, et see on kõige pikem tekst, mis meil kunagi põhiseadustes on olnud.

Seitse isegi, vot. Siis, mis on need kuumad teemad olnud Eesti ajaloos. Nimelt on küsimus kohalike omavalitsuste tasemetel hulgast. Et 20. aasta põhiseadus ja 37. aasta põhiseadus lubas kaks omavalitsustasandist. Aga vabadussõjalaste põhiseadus ütles kindlasti, et on ainult üks tasand. Ja teine on küsimus võitluses sellest, milline on Eestis kasutatav valimissüsteem. 20. aasta põhiseaduses nagu teate oli see proportsionaalne süsteem. Vabadussõjalastel oli üsna keeruline niisugune kolmikute süsteem, mis tegelikult üks kord kasutati ja ei jõudnud kasutusele. Ja Konstantin Pätsi aegne riigi tagasipööramine Vene Keisririigiaegsetele mõttemallidele tõi kaasa majoritaarse valimise. See oli nagu teine asi, et kõigis kolmes igaühes on erinev. Nüüd 92. aasta PS tuli nüüd tagasi.

Mida oskab ütelda Põhiseaduse Assamblees toimunu kohta. See on nüüd väga segane. Mina isiklikult seal selle asjaga ei tegelenud. Aga, kui üldiselt Põhiseaduslik Assamblee töötas suhteliselt rahumeelselt ja suhteliselt konsensuslikult välja arvatud presidendi valimise küsimus, siis kohaliku omavalitsuse peatüki ümber käis tõeline-tõeline kisma. Ja see kisma, kuni selleni, et Toompea koridorides oli vist paar sellist momenti, et oleks peaaegu läinud inimesed üksteisele kätega kallale. See on asi, mis vajaks monograafiat, mis toimus. Keegi ei ole kirjutanud, nii et mina võin natukene eksida. Ma põhilise oma info olen saanud toleaegse võitluskaaslase Kalle Jürgensoni käest, kes praegu on kuskil Lõuna-Eestis koolidirektor ja tema juhtis seda PS toimkonda, mis valmistas seda peatükki ette. Nüüd siin on vaja natukene ajaloos tagasi minna. Esiteks, vaadake Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisel on olnud kolm põhilist liini. Üks on see Eesti Kongressi liin, et iseseisvust taastada nii nagu ta on. Teine oli siis Rahvarinde liin, mille formaalselt vähemalt sisuks oli Nõukogude Liidu demokratiseerimine. Ja kolmas oli see liin, mis oli ja algas ka kõige esimesena peale, see oli see Eesti reformimine, mida viis läbi Ülemnõukogu Presiidium Arnold Rüütli ja Arno Almaniga eesotsas. Nüüd nendel põhiline positiivne programm oli selline, et nad ei uskunud, et Nõukogude Liit kunagi laguneb, aga tahtsid Eestit muuta natuke paremaks ja siis oli siin üks nende, kaks nende põhilist teesi oli, üks oli see, et kolhoosid tuleb laiali saata või mitte laiali saata, asendada taludega, kui te mäletate, kes mäletab seda. Teine oli siis, et nõukogude külanõukogudest tuleb teha omavalitsuse üksused. Nüüd nende kohta nüüd paar sõna. Eesti ajaloos on kohalikku omavalitsust selgesti üle kiidetud ja müstifitseeritud. Sellel on kaks väga selget põhjust. Üks on see, mis on ütelnud kõik meie ajaloolased, et seal saadi nagu valitsemise kooli, meil kaader kasvas. Teine oli oluline see, et meie ärkaval haritlaskonnal oli tegelikult ainult kaks võimalust saada mittefüüsilist tööd. Üks oli olla külakoolides õpetajateks ja teine oli olla tsaariaja valdade valitsustes olla vallasekretärid. Vallasekretäri koht oli muide peale käskjala, need olid kaks ainukest palgalist kohta mis olid. Vallakirjutaja, ja ma tean Lõuna-Eestis läks kasutusele nimi kirotar ja praegu on ta vallakirjutaja. Praeguse mõistes oli ta sekretär. Tema oli samamoodi, et tema jäi ametisse kui ka koosseis muutus, et ei valitud ümber. Nüüd, kui nüüd siit minna edasi, siis Eesti omavalitsuste kaarti ja kaardi arvatavasti parim olukord oli see, mis kujunes välja Konstantin Pätsi ajal. See oli 36. aasta omavalitsusreform, kus enne seda olid Eestis ikkagi vallad, mis olid tekkinud põhiliselt suurmõisate baasil, aga siis umbes sadakond uut suuremat valda jäi, nüüd kui kommunistlik riigipööre toimus, siis üks esimene asi, kommunistid pöörasid selle asja tagasi. Ja lõppkokkuvõttes nii palju, kui piire väntsutati, aga meie jõudsimis iseseisvuse taastamise hetkeks, oli olukord, et Pätsiaegsete ühe valla kohta oli meil tegelikult kaks kuni kolm külanõukogu. No ütleme keskeltläbi kaks ja pool või kolm külanõukogu. Nüüd need külanõukogud tehti Ülemnõukogu Presiidiumi poolt edasi iseseisvateks valdadeks ja kui Eesti iseseisvus lõplikult taastati, siis ülejäänud kuulutati angrooselisteks. Ja selle niisugune kummaline tulemus oli see, et juba tol ajal oli kõigil selge, et nende külanõukogudega ei saa edasi minna. Need on liiga väikesed. Aga jõudu ilmselt ei olnud. Ma mäletan Mart Laari 92. aasta valitsuse programmis oli sees kindlasti valdade piiride reformi läbiviimine, aga see jäi teostamata. Mitmesugustel põhjustel teostamata. Võib-olla sellepärast, et ei olnud eestvedajat õiget. Võib-olla sellepärast, et tehniliselt oli tookord, see oli veel aeg, kus nõukogude telefonisüsteem oli üles ehitatud külanõukogude baasil. Ja kõige olulisem oli see, et taastatud Eestile oli vaja neid külanõukogu valdasid, oli vaja omandireformi läbiviimiseks. Nii et ühesõnaga, edasilükkamise kasuks olid tookord väga olulised kaalutlused. Aga nii ta jäi. Kui PS teksti juurde tagasi tulla, siis vaadates seda 14. peatükki, seal on sees neli olulist poliitilist otsust. Esimene neist on see, et uues Eestis on omavalitsuse süsteem ühetasandiline. Ja seda hääletati assamblees õige mitu korda. Aga

siis juhtus mingisugune niisugune traagiline asi, et Põhiseaduse Assamblee ei leidnud sobivat sõnastust. Kas see sõna ühetasandiline miskipärast ei sobinud ja lõplikku teksti, ei tea kelle algatusel, läks sisse niisugune asi, et kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Nüüd te kõik teate, et sellest sõnastusest on tulnud väga mitmesuguseid jamasid, mis kestavad praeguseni. Tegelikult ma olen väitnud algusest peale, et see lause on ebasobiv sõnastus mõttele, et omavalitsuse süsteem on meil ühetasandiline. Siin võib näha ka mingisugust kaudset tsitaati 34. aasta vabadussõjalaste põhiseadusest. Seal on kah see loetelu, aga seal on kolmeline loetelu, et vallad, alevid ja linnad. Aga siin on neid ainult kaks. Aga no igaljuhul see on seal sees. Siis teine asi, mis selles peatükis on, on see see suur poliitiline kompromiss, mis tegi võimalikuks Põhiseaduse Assamblee. Nimelt, et Eesti poliitika niitelda punane tiib aktsepteeris selle, et mittekodanikel ei ole Riigikogu valimistel hääleõigust, aga nõudis vastu, et oleks siis kohalikus omavalitsuses hääleõigus. Mitte kandideerimise õigus, aga hääleõigus. See on seal sees kirjutatud. Siis on seal sees veel oluline põhimõte, et kohaliku omavalitsuse valimised tuleb hoida Riigikogu valimistest lahus, eriaegadel. Algselt sõnastati see niimoodi, et ühe periood on neli aastat, teisel kolm aastat. Siis see kolm aastat osutus mittepraktiliseks sellepärast, et erakondadele läks täiesti võimatuks teha kaks olulist valimiskampaaniat niimoodi kohati 9 kuu vahega. Et praegu see muudeti nelja peale ära. Ja viimane on 154 teises lõikes on üks niisugune asi, mille kohta isand Raidla äkki oskab mulle ütelda. Seal on öeldud niisugune asi, et põhimõtteliselt riik peab kinni maksma omavalitsustele või andma raha igasuguste ülesannete teostamiseks, mis pannakse riigi seadustega kohalikele omavalitsustele. See on hr Raidla töögrupi eelnõust tulnud idee. Ta natukene sõnastuslikult muutus, aga lõplikult ta läks sinna sisse. Ja sellest on sündinud pikad jamad, mille juurde ma pärast tuleksin. Läheme edasi.

Niimoodi. PS on muudetud, seda 14. peatükki kahel korral. Esimene on see, mis ma ütlesin, oli kolmeaastane valmisperiood, läks nelja-aastasele. Seda me peame tunnistama, et see on mõistlik. Mõistlik muudatus. Ja teine on see siis, mis viimane oli, et valimisõiguse vanus langetati, põhiliselt Reformierakonna algatusel, kaheksateistkümnelt kuueteistkümnenele aastale. Selles suhtes oli nõndanimetatud kartellierakondade täielik konsensus. Mida mina oskan seletada kõigepealt selles, et see oli natukene moodne Euroopas ja teine asi, et loodeti omale uusi valijaid saada. Nii et siin oma omakasu sees. Paluks edasi.

Niimoodi. Nüüd see, seda ma natukene puudutasin siin, vallad ja linnad, see on assamblee töö praak päris selgelt. Niimoodi siis nüüd see 154 lg 2. Sellega ma vaatasin, kuidas PS kommenteeritud väljaanne ütleb selle kohta. Ma pean tunnistama, et kommentaaride, mis on üldiselt head ja heaks kiidetavad, siis minu arvates selle peatüki kommentaarid on allpool igasugust arvestust. Ja eriti on see ebaõnnestunud, see, et peatükk algab niisuguse üldise kriitikaga, et enne sõda olevat Eestis valitsenud teooria, et omavalitsus on riiklik omavalitsus ja et nüüd tuleb teistmoodi olla, selle tegelikkuse olukord läks sellele, et meil kujunes välja asi, mida mina Põhiseaduse Assamblee ajal poleks uskunud, et meil hakatakse riigi keskvalitsust ja omavalitsusi selgelt vastandama ja suhteliselt demagoogiliselt ehk omavalitsus hea, riigi keskvalitsus halb. Ja edasi läks see poliitiline väljapressimine selles suhtes, et mille eest peab siis keskne riigieelarve maksma ja mille eest mitte, mis jõudis kuni välja et ideeni, mis on iseendast arvatavasti täiesti kurioosne maailma ulatuses, et on võimalik riigis koostada nimekiri, millised ülesanded on kohaliku omavalitsuse ülesanded ja millised ei ole, millised on riigi omad. No vot. Vana Eesti kogemus, siis enne II maailmasõda, sellist kontseptsiooni ei tundud ja leiti, et et kohalik omavalitsus ja riik peavad olema partnerid omavahel, tegelema mõlemad asjadega-asjadega üheskoos. Nüüd 5 punkti ma ei ole hästi vist sõnastanud, aga ma tahan ütelda, et teine niisugune valepoliitiline järeldus, mis sündis ka 92. aasta eel või ajal või natukene pärast seda on kontseptsioon, et kõik kohalikud omavalitsused peavad suutma teostada ühtesid ja samu ülesandeid, mis on iseendast ebarealistlik, kuna meil oli omavalitsuste diapasoon oli 50 elanikuga Piirissaarest kuni 400 000 elanikuga Tallinnani. Nüüd sama probleem oli natukene olnud, natukene olnud, enne II maailmasõda ja siis jaotati meil riigis omavalitsused vastavalt nende võimekusele, jaotati vähemalt kolme gruppi. Olid linnad, olid alevid, olid vallad. Igaühe kohta kehtisid eri-eri normid. Ja vastavalt vägevamatelt nõuti rohkemat kui-kui-kui väetitel. Nüüd mina tahan väita seda, mis ma ütlesin seal neljanda ja viienda punkti all, et see viis meid selle olukorran, kus valitsus pidi jõudma ideeni, et ainukene võimalus neid nõudeid täita, on ühtlustada

omavalitsused, mis viis selle praeguse haldusreformini, kus valdu liidetakse, aga samal ajal suuri linnu ei jaotata. Nii et igal juhul on see, aga teine asi tõi kaasa ka veel. Ma enne unustasin ütelda paar niisugust asja, mis on oluline teada, et minu arvates praegune omavalitsuse korraldus on oluliselt kehvem kui tema oli osalt isegi Vene Keisririigi ajal, rääkimata, mis ta oli kahe maailmasõja vahel. Esimene oluline erinevus seisneb selles, et kahe maailmasõja vahel oli meil inimene kohalikus omavalitsuses valimisõiguslik kahel alusel. Kas ta elas seal või ta töötas seal. Viimasel juhtumil tal oli valida kummal ta on. Praegusel hetkel on meil niimoodi, et meil on ainult see passi sissekirjutus on aluseks, mis iseendast on viinud, ka niiütelda olnud üks löök mispärast meil see tegev mingisugune rahvastikuandmebaas ei ole usaldatav. Teine oluline erinevus on see, et kuni II maailmasõjani meil ei olnud niisugust palgalist ametit. Meil ei olnud üldse niisugust ametit, kelle nimi on volikogu esimees. Volikogu alati juhtis kohalik vallavanem või linnapea. Niukest eraldi ei ole. See on nüüd nõukogude aegne niisugune, ilmselt rahva rahakotti ründav, väga negatiivne areng, mis on tekkinud siin vahepeal. Paluks edasi.

Nii, nüüd reorganiseerimised. Ma natukene esimest ja teist punkti nimetasin. Kolmas punkt on see praegune haldusreform. Praegune haldusreform on, esiteks ta on amoraalne sellepärast, et tema on oma põhiliselt ülesehituselt on ta tehtud selliselt, et osta ära rahaga need inimesed, kes vastasel juhtumil võiksid kuidagi hakata vastu töötama. Selle taga on muidugi üks ajalooline kogemus, nimelt Mart Laari teise valitsuse ajal toimuski üks niisugune asi, mis viis Isamaa valitsuse kukutamisele, kuna kohalikest omavalitsuse süsteemist palka saavad inimesed ühinesid nii-öelda Laari ja tema valitsuse vastu. Teise asi, mis on ka natukene praeguse haldusreformi kontseptsioon, sarnaneb ühe mingisuguse kompuutri mänguga. Et võetakse üks niisugune, mingisugune kontrollarv, antud juhul oli see siis see 5000 elanikku ja et selle alusel kokku panna. Ja kolmas on, häda on muidugi see, et te kõik teate seda, et see haldusreformi praegune seis on selline, et siin on väga õnnestunud näiteid nagu näiteks Setumaa ühendamine, millel on valdav rahva toetus, kuni selleni, et keskmised ühendamised on sellised, et elanikud kehitavad õlgu ja ütlevad meil on ükskõik, kas meid ühendatakse või ei, kuni selleni, et on üks väike grupp valdu, kus kas siis juhtkond või siis ka elanikkond koos juhtkonnaga püüab enda jaoks ühendamise nõudeid tagasi nõuda ja-ja need asjad lähevad edasi. Noh, jamad on selle reformiga läinud suuremaks, tüli on Eestis rohkem kui enne reformi ja me ei oska tõenäoliselt lähemad 10 aastat lähevad praegu sündivate karujälgedega, on üks selline väljend, mis praegusel hetkel tekkivad, et nende klattimisele lähevad edasi. Paluks edasi.

Niimoodi, nüüd on hoopis kõrvaline teema, mis taustaks on vaja teada. Nimelt 92. aastal PS tegemise ajal ei olnud kellelgi õiget kujutlust, mis arengud hakkavad toimuma. Ja nüüd on juhtunud praegu niisugune asi nende 25 aasta jooksul, et kolm uut tehnilist arengut. See on, et meil on kõigil mobiiltelefonid ja kõik on kättesaadavad, kaasa arvatud kohaliku omavalitsuse ametnikud. Et Internetiga on võimalik suhelda omavahel. Ja kolmas asi, et kõik saavad kõikjale sõita, kui neil vähegi asja on. Need tehnilised arengud on pannud piiri sellele noh, millele aastatuhandeid, nii kaua kui riigid on olnud olemas, põhines üldse kohaliku valitsemise vajadus. Kohalik valitsemine oli vajalik tegelikult sellepärast, et puudusid tehnilised võimalused suuremate riikide kaugemaid piirkondi valitseda keskusest. See hakkas peale tegelikult juba Vana-Kreeka ja toleaegsete linnriikidega, aga linnriikides oli vähemalt mingisugunegi, linnriik võis olla diameetris 50 kilomeetrit, siis sai ta veel käia äärelt keskele ja keskusest antud ülesanded kanda edasi. Nüüd suuremates riikides pidi olema kohalik valitsus, kas ta oli just omavalitsus, enamasti ei olnud. Kas ta oli siis mingisugune kohalik volinik, kuberner või meie oludes oli see tihtipeale mõisnik, aga nemad olid see, kes täitsid selle ära. Nüüd selle 25 aastaga on juhtunud siis järgmised asjad, et kõik sellised küsimused, mis ei ole kohaliku kultuurielu küsimused on tegelikult teostatavad, valitsemine on teostatav keskusest, ükskõik kus see keskus asub, kas ta asub Petseri külje all Võmmorski külas või Tartu linnas või Tallinna linnas või suvalises kohas. Põhimõtteliselt sellel ei ole enam tähtsust. Teine asi on see, et mis on selgunud. Selgunud on see, et kõik elualad, kus valitsemine toimub riiklike keskasutuste poolt on paremini valitsetud reeglina, kui kohalike omavalitsuste poolt. Kohalike omavalitsuste valitsemistöö on üldiselt kehvema kvaliteediga, ükskõik mida sinna räägitakse. Siin on, ainukene mis on, kui nüüd rääkida, ma olen päris palju tegevpoliitikuna rääkinud inimestega teemal, kuidas teie oma eluga rahul olete. Jah me oleme rahul. Kes teile teeb seda või teist või kolmandat teenust. Ei meie ei tea. See ei

ole nagu poliitilises retoorikas tihtipeale väidetakse, et kohalik omavalitsus teeb paremini. Üldiselt ei tee paremini. Et ta saab hakkama. Nüüd mis on jäänud, on siis need lokaalsed kontuuri ja seltsielu küsimused. Ja see on nüüd üks esimene põhimõtteline küsimus, kui PS tahetakse näidata, et kuidas seal siis otsustatakse. Kõigepealt, kas on mingi lauslahendus, mis on kõigi kohta, mis ma arvan, et ei ole mõistlik või tuleb see kuidagi teha konkreetsete, kas siis jaotada võimalikud omavalitsusüksused mingitesse rühmadesse nagu oli enne II maailmasõda või minna puhtal kujul riigi ja konkreetse omavalitsusüksuse individuaalsete suhete peale. Et on ära otsustatud antud juhul konkreetset näiteks, et Viimsi vald, mida ta teeb. Teine küsimus on see, et Tallinn on niisugune hea näide, kus omavalitsusel on põhimõtteliselt rohkem jõudu teha asju kui ta tegelikult teeb. Tallinnale peaks andma nagu suurema tegutsemiskoormuse ja siin on mitmed muud asjad samamoodi. Nüüd see probleem, mida ma selle slaidi peal kirjeldan, see ei ole mingisugune lokaalne Eesti probleem. See on globaalne probleem. Minule ei ole kätte juhtunud ja ma ei ole ka eriti huvitunud, kuidas seda probleemi tajutakse teistes riikides. Sest et see sama küsimus peab olema. Nii et, kui siin mõelda edasi, mis siin teha või mitte teha, et siis, et kuidas on. Mujal on kindlasti mingisugused arengud ja katsed selles suunas olemas. Paluks edasi.

Nüüd kokku võttes. Kokku võttes on see, et PS 4. peatükk või 14. peatükk suurel määral ei vasta elu reaaliatele. Niimoodi. Mis nüüd tuksi, ei vasta elu reaaliatele, ma mõnda asja nimetasin, aga tuletan teile meelde, et võib-olla kõige traagilisem Eesti poliitikale, mitteadekvaatne suhtumine, mis oli kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, oli haridusküsimus. Nimelt meile võeti vastu üheksakümmend kolm vist umbes põhimõte, et haridusküsimus on jaotatud vastutusega, et kohalik omavalitsus niitelda tagab koolihooned, riik tagab õpetajate palga ja muud koolirahad, aga et kuidas seda kulutada, seda otsustab jälle kohalik omavalitsus. See viis sellisele traagilisele olukorrale, et tekkis partnerlus venekeelsete koolide personali ja Keskerakonna vahel ja nad hakkasid üksteist toetama ja võimendama. Üks ettenähtamatu tulemus oli see, et eestikeelse ja venekeelse koolihariduse tase hakkas kiiresti erinevaks ja praegusel hetkel on eesti koolid heal tasemel ja valdav osa vene koole on väga halval tasemel. Nii et see on näiteks üks näide KOKSi mittevastavusest elu reaaliatele. Järgmine punkt 2 on mul ütelnud siin, et põhimõtteliselt võiks selle 14. peatüki kustutada PS-st. Midagi sellest halvemaks ei lähe. Mõned asjad tuleks seal arvatavasti kantida siis järelikult muudesse kohtadesse, nagu see küsimus mittekodanike valimisõigusest. Niimoodi. Neljas punkt on see alternatiiv ignoreerida kõiki probleeme. See on see, mis meil on tegelikult toimunud. Kohaliku omavalitsuse valdkonna elu- ja tööpraktika ja sellel 14. peatükil on omavahel üsna vähe puutumust. Tegelikult tegelik elu on läinud hoopis muudmoodi ja me ei tea ka mis, mida nüüd toob lähitulevik. Nii et päris kokkuvõtlik otsus on niimoodi, et meil kellelgi, ei siin laua taga istujatel, ei ühelgi Eesti poliitilisel jõul, ei ole tegelikult praegusel hetkel selget visiooni või kontseptsiooni, mis peaks Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse peatükis üldse kirjas olema, juhul kui üldse aktsepteerime selle asja traditsiooni, et seal selline peatükk peab olema. Järelikult tuleks see kõigepealt välja töötada. Muidu ei saa, enne seda ei saa mingisugustest muutustest, võimalikest muutustest rääkida. Nüüd see ongi hädaorg. Kui minult küsitakse, et kas midagi võiks sellest peatükist kustutada, siis ma arvan küll, et sellest peatükist võiks kustutada see, mis ta oli, 154 lg 2, see küsimus, et riik peab maksma iga sõrmeliigutuse eest, mis kohalikus omavalitsuses tehakse. Nii et see, see on olnud, ma saan aru, et see tõenäoliselt sündis nendest praktilistest vajadustest, mis oli nõukogude aja lõpus, külanõukogusid hakati ümber tegema valdadeks. Et sisuliselt, tõenäoliselt väga, väga oluline küsimus, aga samal ajal see on ka see maduuss, mille peale on toetunud kõik noh tollel ajal mitte ette nähtavad negatiivsed arengud. Selle võiks, võiks muidugi kustutada ja võiks asendada mingisuguse teisest kontseptsioonist lähtuva, mitte vastandamisideega vaid mingisuguse koostegutsemise koostöö ideega. Vot sellega on minul kõik.“

R. Maruste: suur erinevus – Piirissaar ja Tallinn. On olnud juttu, et Tallinn vajaks oma seadust. Kas kustutada, ignoreerida, uus tekst.

J. Adams: Mul ei ole selgust. Pealinna seaduse asi – olen omal ajal Riigikogus näinud kahte versiooni pealinnaseadust. Ma ei oska nimetada punkte, mis peaks olema teistmoodi pealinnal, kui mujal. Tallinnas oleks vaja kehtestada kahetasandiline linnasisene süsteem nagu teistes Euroopa linnades. Ei näe kitsaskohti, kus seadus takistaks Tallinnal midagi teha. Seisab ees

riigikogu valimissüsteemide ringkondade muutmine. Ilmselt ei pääse sellest, et Tallinna kolm ringkonda ümber teha.

M. Rask: ettepanek on PS § 154 välja jätta või ära kustutada. Selle kohta on ka Riigikohtu lahend. Tuleb ära määrata riiklikud funktsioonid. Üks on riigi rahakott ja teine on KOVi oma. Praegu on need sassis. PS § 154 KOVi harta art 9 – KOVil peavad olema piisavad vahendid oma funktsioonide täitmiseks.

J. Raidla: slaididest meeldis KOVi ärakadumine. KOVide vajalikkus sellisel kujul on kahtluse all. Praegu käsilolev haldusreform. Kui seda poleks sellisel viisil alustatud, poleks haldusreformini ilmselt jõutudki. Haldusreformi tulemused kinnitavad, et tulemused on täiesti sobimatud. See loob eeldused õige halduskorralduse loomiseks Eestis. PS § 155 lg 1 tuleks muuta maakonnad ja linnad. Säilimine on vajalik. 14 ptk 154 lg 2 puhul samuti saame tõlgendamisega üle. KOVil peab olema piisavaid vahendeid oma ülesande täitmiseks. See on poliitiline küsimus. KOVi suurust ei määranud vanasti inimesed, vaid hobused. Tänapäeval võiksid KOVid olla kordades suuremad on tees, mida tuleks igati toetada. Maakondlikkuse põhimõte. Riigi teenus on reeglina parem kui KOVi. Miks peab KOV eksisteerima, kui see toob kaasa teenuse langemise.

M. Ernits: hr Adams ei pea silmas ilmselt ptk 14 ärakaotamisega KOVi ärakadumist.

J. Adams: Eesti on organiseeritav ilma, aga jah, ma ei pidanud seda silmas.

M. Ernits: siis sain õigesti aru. Raske küsimus. Selle vajaduse ja vajalikkuse üle peame arutama, ilmselt pole ühtset vastust. Ärakaotamise vastu räägib, et pigem kipuvad seda tegema diktatuuririigid. KOV on end aegade jooksul kehtestanud ja avaliku võimu struktuuri osaks saanud. Selle põhieesmärgiks on ühiskonna demokratiseerimine. Pigem võiks tõesti linnad ja maakonnad olla üks viis seda PSi tasandil lahendada, mitte nõ segaasi.

P. K. Tupay: tähelepanek – miks meie siin oleme. Selle ptk tervikuna väljavõtmine ei ole KOVide ärakaotamine, aga sellele võiks järgneda see ettepanek. Kui kaugele me peaksime seda arutelu venitama. Minu meelest on see poliitiline küsimus. Kas on juriidiline vajadus terve ptk välja võtta?

R. Maruste: poliitiliselt on see raskesti allaneelatav, kui see kustutada. KOVi pädevus ja funktsioonid on teistsugused tänapäeval. Neid tuleks ettevaatlikult hinnata. Olen seda meelt, et tuleks see ptk säilitada. Algharidus, sotsiaaltöö, registrid, detailplaneeringud, arenguplaanid. Need asjad tuleks kuidagi ümber mõtestada. Tuleks leida pädevusväli, kus KOV toimetab.

J. Raidla: selle pärast ei pea PSi muutma.

J. Adams: minu kustutamise mõte on ilmselt vale. Ma ei esita üleskutsesest.

R. Maruste: me vajame Eestis eraldi seadust pealinna kohta. Tallinn on teistest omavalitsustest erinev ja vajaks omaette seadust. Tallinna linnaosad peaks olema lahku löödud.

H. Loot: on alust arvata, et Eesti on üks omavalitsus. Mis ja kas võiks omavalitsus Eestis olla. Samas me ei taha, et kogu elu valgub Tallinnasse. Poliitiline soov on, et riik teeb regionaalpoliitikat. Varasem valitsus ja regionaal – kas suudame säilitada elu maakonna keskustes. Hr Raidla ettepanekul, et me võiks valdade asemel kaaluda maakondi, vastab riigipoliitilistele suundadele. Kas ptk välja – ebarealistlik. See annaks mingi sõnumi, mis annaks teise tähenduse. Loetaks välja, et teeme ettepaneku kaotada ära omavalitsused Eestis. Seda me ei taha anda. Põhimõte, et meil on KOV, kes otsustab kohalikke küsimusi ja täidab ülesandeid, mis seadusega peale pannakse ja maksustamise küsimus. Kui see ptk avada – kas jätta välja või sätted mujale. Vaataks pigem seda, mis takistab arenguid. Minu seisukoht – ega otseselt midagi ees ei ole. Olen valmis toetama maakonna sisseviimist. Tekib küsimus – kas see ei ole rohkem regionaalpoliitika ja haldusreformiga tegelenute pädevus. Linna ja maa küsimus – pealinn ja pealinna seadus. Miks pealinna staatus on see, miks on vaja Tallinnale eriseadust teha. Senised eelnõud on olnud suhteliselt nõrgad ja hõredad. Minu mulje on pigem see, et pealinna staatusega varjutatakse finantsilisi taotlusi. Tallinna eripära – oma suurusest tulenevalt ja seostest tulenevalt – transport, koolivõrk, planeeringud – Tallinn peaks küsimusi lahendama koos teda ümbritsevate valdadega. Arvan, et Tallinna küsimus vajab lahendamist.

M. Rask: kas me kõik saame KOVi olemuslikkusest ühtmoodi aru? Võime välja pakkuda erinevaid lahendusi.

B. Aaviksoo: küsimus, kas ptk kaotada, on puhtalt poliitiline. Oluline ja põhimõtteline on õiguslik küsimus. Kehtiva PSi pinnalt ei oska mina ühest vastust anda, mis on KOV PSi järgi.

P. K. Tupay: kas vallad või maakonnad. Me ei peagi praegu siin vastama küsimustele.

I. Pärnamägi: Raskiga nõustun. Lähteeldus on, et omavalitsus on keskvalitsuse abimees. Riik ja ühiskond on lahus.

R. Maruste: kas minna maakondliku tasandi juurde või praeguse suurendatud valdade juurde. Seda ei suudetud heaks kiita. Oldi nõus, et teeme kompromisse ja teeme vallad suuremaks.

H. Loot: Arvan, et küsimus ei ole lahendatav. Kogukondlik või riiklik teooria – ilu on vaataja silmis. Optimumi leidmine pannakse paika teatud reeglitega. Pigem võiks vaadata, millised on reeglid ja põhimõtted, mida kirja paneme.

B. Aaviksoo: peame arvesse võtma, kas selles küsimuses on üksmeelsus või mitte. Kui ei, siis ei saa ka teistes ilmselt olla.

M. Ernits: Olen hr Loodiga nõus, et siin on teooriate alged erinevad. Alge on seal, kus kogukond tekkis. Kogukond kui selline on tõenäoliselt riigieelne nähtus. Piirid aja jooksul muutuvad. Omavalitsuse autonoomial on kahetine funktsioon – kaitsta riigieelset kogukonda kui sellist ja teiselt poolt dekontsentreerida täitevvõimu. Küsimus on nende kahe annustamises ja perspektiivi seadmises.

P. K. Tupay: mõistmise poolest on problemaatilisem PS § 2 kui ptk 14. Annab juriidilisel tasandil ebaselguse.

J. Raidla: minu arusaamine on olnud, et PS § 154 - kogukondlik. PS § 2 lg 2 räägib sellele vastu. PS § 2 lg 2 sai selliselt, et vältida Kirde-Eesti autonoomiat. Täna tekitab see segadust.

P. Pikamäe: arvan, et KOVi ära kaotada ei saa. Ptk väljajätmist PSis tõlgendatakse KOVi kaotamisena. See PS § 154 lg 2 kaotamine ei ole ELis mõistetav samm. Millised riiklikud kohustused, millised KOVi, raske on piiri tõmmata. Valla asemel maakond – kas viib soovitud tulemuseni? Suur osa probleemidest on lahendatavad seaduse tasandil.

H. Sepp: Pr Madise põhimõte – muuta ainult siis seadust, kui vajadus on tõsiselt juriidiline. Meie rahvusvahelised kohustused seda ärakaotamist ei toeta.

J. Adams: Hr Pikamäe mõtted meeldivad. KOKS on lootusetus seisus. Ühelgi valitsusel ei ole olnud jõudu ja julgust seda muuta. Oleks vaja uut KOKSi. Hr Raidla jutt maakondadest. Meil on ilmselt maakonna mõisted erinevad. Keeleline arusaam – kaks sõna kahes eri tähenduses. Haldusreform, mis praegu toimub, annab kabelimatsu nõukoguaegsetele rajoonmaakondadele. Kogu riigihaldus tundub 3-4 suurema üksuse poole. Töös on omavalitsuste funktsioonide vähenemine. Mõte – kohaliku demokraatiaga on asjad valesi. PS § 154 lg 2 – ei ütle, et peaks olema muudetud või kustutatud. Teemad lähevad minu arvates vales suunas. Konkreetne ettepanek – PS § 155 lg 1 ümbersõnastamine. Komisjon võiks teha siin ettepaneku, et anda sellele lausele teistsugune sõnastus. Praegusel hetkel ei ole linn juriidiline mõiste, vaid geograafiline.

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
Tamme
juhataja

Kirke Härma-
protokollija

Arvamus põhiseaduse § 149 kohta

Mait Laaring, Riigikohtu PSJV kolleegiumi nõunik¹⁰⁰

Õiguslik küsimus: Kas põhiseaduse (PS) § 149 (kas iseseisvalt või koos mingite muude PS sätetega) välistab/vad sellise regulatsiooni kehtestamise, mille kohaselt mingid kohtuasjad algaksid ringkonnakohtust, kes menetleb neid asju esimese astme kohtuna?

Vastus: PS-is sisalduvat **reeglit**, mille kohaselt maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud on teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid, **ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et see lubab ringkonnakohtu tegutsemist esimese astme kohtuna. Sellest reeglist erandi tegemiseks tuleks põhiseadust muuta, lisades sätte(d) erandi võimaluse ja tingimuste kohta.**

1. Põhiseaduse §-s 149 sätestatud normi sisu ja õiguslik iseloom

Püstitatud õiguslikule küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt uurida, milline ja mis laadi norm vaidlusalust materiat (peamiselt) reguleerib. Kohtuasja algamist teise astme kohtust takistab nii PS § 149 lg 1, mis sätestab esimese astme kohtutena maa- ja halduskohtud, kui PS § 149 lg 2, mis sätestab ringkonnakohtud teise astme kohtutena ning lisab, et need vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Lisaks näeb PS § 149 lg 4 ette, et kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Norm, mida püstitatud õiguslikule küsimusele vastamiseks tuleb tõlgendada, kõlab seega järgmiselt: „Maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud. Ringkonnakohtud on teise astme kohtud, kes vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra (väljaspool eelmistest lausetest tulenevaid piiranguid) sätestab seadus.”

Järgmiseks tuleb küsida, kas selliselt määratletud norm on oma õiguslikult olemuselt reegel või printsiip.¹⁰¹ Norm on reegel siis, kui selle järgimisel tuleb toimida põhimõttel „kõik või mitte midagi“, st kohaldada või mitte kohaldada. Norm, mis on printsiibiks, on seevastu avatud kaalumisele teiste põhiseaduslike väärtuste ja printsiipidega ning on seega täidetav erineval määral. See, kas mingi põhiseaduse normi puhul on tegemist reegli või printsiibiga, tuleb välja selgitada normi tõlgendades.¹⁰² Põhiõigusnorme mõistetakse levinult printsiipidena. Sellest ei ole võimalik teha automaatseid järeldusi riigiorganisatsiooni ülesehitust ja selle funktsioneerimist sätestavaid põhiseaduse normide kohta nagu PS § 149, sest nende normide eesmärk ja olemus on põhiõigusnormidest erinevad.

Riigikohtu üldkogu asus 2009. aastal *riigihangete seaduse (RHS)* asjas seisukohale, et halduskohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest ei vasta „PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust”¹⁰³.

Ehkki üldkogu otsuse tekstis kasutatakse põhimõtte (ehk printsiibi) mõistet, tundub, et üldkogu lähtus eeldusest, et PS § 149 sätestab reegli, mitte printsiibi. Vastasel juhul võinuks „põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust” vastu seada menetlusökoonomia põhimõtte või isikute põhiõigused (nt õiguse menetlusele mõistliku aja jooksul) ning neid üksteisega kaaluda. Üldkogu seda võimalikuks ei pidanud. Samas ei selgitanud üldkogu nimetatud otsuses põhjalikumalt sellise seisuk

¹⁰⁰ Tegemist on nõuniku arvamusel, mitte Riigikohtu ametliku seisukohaga. Analüüsi koostamisel on osaliselt tuginetud Riigikohtu nõuniku B. Aaviksoo poolt 2016. aastal PS § 149 kohta koostatud arvamusel (tekst kättesaadav Riigikohtus).

¹⁰¹ See küsimus on oluline põhjusel, et juhul, kui asuda seisukohale, et tegemist on reegluga, ei saa seda reeglit, mis tõlgendustegevuse tulemusel sisustatakse, hiljem käsitleda printsiibina elik avada see kaalumisele mingi teise põhiseadusliku printsiibi või põhiõigusega.

¹⁰² M. Ernits Põhiõigused kui väärtusotsustused Riigikohtu praktikas. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 187.

¹⁰³ PSJKo 8.06.2009 otsus 3-4-1-7-08, p 32.

Samamoodi võib väita, et erandeid mitte võimaldava reeglina käsitleb maa- ja halduskohtust algavate kohtuasjade nõuet valitsevas osas ka Eesti õiguskirjandus. Nii on põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes leitud, et PS § 149 näol on tegemist äärmiselt kasuistliku paragrahviga, millega „on püütud ammendavalt piiritleda erinevate kohtusüsteemiosade pädevust.“¹⁰⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt puudub praegusel § 149 regulatsioonil paindlikkus ja see ei võimalda lihtseadusega kohtusüsteemi toimimist reguleerida.¹⁰⁵

Järgnevalt püüab autor hinnata, kas eelviidatud kohtupraktikast ja õiguskirjandusest tulenevale väitele, et PS § 149 lg-test 1 ja 2 tuleneb reegel, millest pole võimalik põhiseaduse tekstis muudatusi tegemata (üksnes tõlgendamisele või põhiõiguste ning muude põhiseaduslike väärtuste omavahelisele kaalumisele tuginedes) kõrvale kalduda. Analüüsi aluseks on võetud universaalsed õigusnormide tõlgendamise põhimõtted.

2. Ajaloolised tõlgendusargumendid

Erinevalt muudest tõlgendusviisidest, mis nõuavad suhteliselt kõrge abstraktsiooniastmega analüüsi, võimaldab just põhiseadusandja ajaloolise tahte jälgimine teha kõige selgemaid järelduste PS § 149 tähenduse kohta. Kuid mõistagi ei saa ajaloolise tõlgenduse tähtsust ka absolutiseerida.

Üldistavalt võib öelda, et põhiseadusega ette nähtud kohtukorralduse eeskujuks ei olnud Eesti sõjaeelsed põhiseadused. Need kehtiva põhiseadusega võrreldavalt detailset kohtukorraldust ette ei näinud. Samuti polnud eeskujuks tegelik seadustega sätestatud sõjaeelne Eesti kohtute ja kohtumenetluste korraldus (sõjaeelsetel perioodil oli Eesti kohtusüsteem neljaastmeline (jaoskonnakohtud, ringkonnakohtud, kohtukoda, Riigikohus), kohtuasjad algasid sõltuvalt asja olulisusest kas jaoskonna- kui ringkonnakohtust ning apellatsiooni- ja kassatsioonikohtuna võisid toimida nii ringkonnakohtud kui kohtukoda)¹⁰⁶. Ei ole võimalik näha ka selget rahvusvahelist eeskujut. Teiste riikide põhiseadused ei sätesta enamasti kohtukorraldust Eesti põhiseadusega võrreldava detailsusega.¹⁰⁷ Siiski on iseloomulik, et Ida-Euroopa nn uute demokraatiate puhul on kohtukorraldus põhiseaduses tavaliselt reguleeritud põhjalikumalt kui vanades demokraatiates. Eesti põhiseadus jagab seda traditsiooni.

Põhiseaduse kohtumenetluse peatüki sõnastus pärineb praktiliselt üheselt J. Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõust. Raidla poolt kasutatud kohtukorralduse ja -menetluse sätted on omakorda sisuliselt samased 1991. a kohtute seaduse eelnõuga, mida menetleti EV Ülemnõukogus paralleelselt põhiseaduse menetlemisega PS Assambleel.¹⁰⁸

Kohtukorraldus ei põhjutanud assambleel tõsisemat poleemikat ega tehtud sellesse põhimõttelisi muutmissetpanekuid. Muudatused olid üksnes terminoloogilised, nt asendati Ülemkohtu mõiste Riigikohtuga. Siiski saab assamblee stenogrammide alusel rekonstrueerida järgmised printsiibid, millele põhiseadus nii J. Raidla töögrupi kui assamblee liikmete arvates pidi tuginema:

¹⁰⁴ http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_13_peatukk_kohus.pdf, lk 22.

¹⁰⁵ <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=165&p=149>, p-d 1 ja 3. Sisuliselt vastupidine tõlgendus nt õiguskantsleri seisukohas: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_vaarteomenetluse_seadustiku_ss_135_lg_8_ja_9_ss_155_lg_2_ja_3_ss_156_lg_3_pohiseadusparasus.pdf

¹⁰⁶ I. Rebane. Kohtud Eestis läbi aegade. Toronto 1982, lk 87.

¹⁰⁷ J. Adams, PS Assamblee 6. istungi stenogramm: „Kui ma vaatan ennesõjaaegset Eesti Vabariigi põhiseadust, siis kohtu osa on kõige täiuslikumalt välja kirjutatud 1938. aasta põhiseaduses. Seal räägitakse kõigepealt ainult Riigikohtust, ülejäänud kohtute struktuuri elemente üldse ei mainita. Seejärel räägitakse kohtuniku saamisest ja kohtuniku sõltumatuse garantiidest, siis on veel paar padi-padi paragrahvi ja ongi kõik. Terve peatükk. Selles mõttes ei ole ka enamiku teiste riikide põhiseadused meie eeskujuks.“

¹⁰⁸ J. Adams, PS Assamblee 5. istungi stenogramm: „Selle kohtustruktuur on praegu pakutud kohtureformi projektides enam-vähem igal pool üles võetud, võib-olla nimetused erinevad.“ J. Adams pidas silmas põhiseaduse menetlemisega EV Ülemnõukogu poolt paralleelselt menetletud kohtute seaduse eelnõu.

1. Uus kohtusüsteem peab üheselt distantseeruma nõukogude kohtust ja sellele iseloomulikest põhimõtetest. Kohtusüsteem peab tagama isikute subjektiivsete õiguste vahetu ja efektiivse kaitsmise, sh põhiseaduse normide vahetu rakendamise võimalikkuse kohtumenetluses.¹⁰⁹
2. Eelnevale põhimõttele vastavalt peeti kõige õigemaks väga lihtsa, selge ja stabiilse kohtuastmete vahelise tööjaotuse loomist.¹¹⁰ Selle taga võis olla soov tagada kõigi isikute kohtukaebeõigus võimalikult selgelt ja ühetaoliselt.
3. Et vältida seadusandja ja/või täitevõimu omavoli ja vähesest demokraatlikust traditsioonist ja sobiva kohtunike kaadri puudumisest või lihtsalt läbimõtlematusest tulenevaid ohtusid, oli põhiseaduse koostajate teadlik valik sätestada kohtustruktuur ja kohtuastmete roll selles võimalikult detailselt, et seda ei saaks „väänata“. Võiks öelda, et põhiseadusandja suhtus seadusandjasse selle küsimuse reguleerimisel selge umbusuga.¹¹¹

Kokkuvõttes peegeldab PS § 149 sõnastus põhiseadusandja tahet selgelt. Assamblee materjalidest ei ilmne mingil viisil, et põhiseadusega oleks soovitud seadusandjale jätta kaalutlusruumi alustada teatud kohtuasju ringkonnakohtust. Assambleel ei esitatud selliseid võimalikke pragmaatilisi vastuargumente kohtusüsteemi jäigale ühetaolisele reguleerimisele nagu menetlusökoonomia, kohtusüsteemi sisese tööjaotuse lihtsustamine jm kaebevõimaluste diferentseerimise argumentid. Vastupidi, on võimalik järeldada, et põhiseadusandja soovis kohtusüsteemi toimimise põhimõtteid põhiseaduse tekstis reguleerida nii ammendavalt ja täpselt kui võimalik. Põhiseadusandja võis näha eraldi kaitsmist vajavat põhiseaduslikku väärtust õiguste kaitsmise ühetaolises võimaluses kõigi isikute jaoks, mis väljunduks ka kõigis kohtuasjades ühesuguse kohtutee läbimise võimaluses.

Kui eeldada, et põhiseadusandja sooviks oli võimaldada erandite tegemist PS § 149 lg-test 1 ja 2 tulenevast reeglist, siis jääb vastuseta küsimus, miks ei võimalda selle kohta järeldusi teha põhiseaduse väljatöötamise materjalid ja miks on võimalik jõuda sellisele järeldusele üksnes läbi keeruka tõlgenduse. Kui põhiseadusandja oleks tahtnud võimaldada sellest nõudest kõrvalekaldumist, oleks ta sätestanud seaduses ka vastavad selged eraldi tegemise tingimused, nii nagu seda on tehtud nt põhiõiguste piiranguklauslite puhul.

¹⁰⁹ J. Raidla, PS Assamblee 2. istungi stenogramm: „On arusaadav, et uue põhiseadusega peab minevikku jääma Nõukogude kohus. Kohus peab muutuma repressiivorganist, mida pea kõik mõistlikud inimesed on alateadvuslikult kartnud, seaduskuuleka kodaniku kaitseorganiks. Kohus kaitses kõiki kõigi ja kõige eest, kui vaja, tihtipeale eriti ka riigi ja ametnike eest. Ka inimõigused peavad leidma nüüd ja edaspidi kohtuliku kaitse. Eraldi teave, mis samuti seondub kohtuga, on meie põhiseaduse konkreetsuse aste. On tõsi, et paljude normide sõnastamisel seaduseelnõus tuleb ette tõsiseid raskusi ainuüksi seetõttu, et meil puudub kaasaegne empiiriline materjal. Mõningail juhtudel, näiteks riigikaitseküsimuste reguleerimisel, oleme aga faktiist olukorda silmas pidades peaaegu nullseisus. Ometi ei tohiks põhiseadus jääda liialt üldsõnaliseks, nii nagu ei tohiks tema määrused ka liialt laialdaseks paisuda. Igal juhul peaks põhiseadus saavutama sellise konkreetsuse astme, mis tagaks tema rakendatavuse kohtus.“

¹¹⁰ J. Rätsep, PS Assamblee 6. istungi stenogramm: „Kohtustruktuuri, õieti kohtusüsteemi osas toetame ikkagi seda, et esimese astme kohtutena oleksid meil maa- ja linnakohtud ning halduskohtud, ringkonnakohtud, riigikohtud. See on selge lakooniline süsteem, kusjuures formuleeritud on ka nende pädevus, niivõrd-kuivõrd see üldse formuleeritav on. Kohtutegevust hakkab kahtlematult reguleerima kohtuniku staatuse seadus ja veel enam protsessinormistik, mis praegu on projektidena töös. Vaidlus käib vaid selle üle, kas see on kriminaal- ja tsiviilprotsessi puhul ühine või tuleb nad eraldi läbi kirjutada. Igal juhul tahetakse võimalikult ulatuslikult lahti saada nendest negatiivsetest kogemustest, mis on nõukogudeaegse kohtuaparaadi tööst saadud.“

¹¹¹ J. Adams PS Assamblee 6. istungi stenogrammis: „Ma ei tahaks hakata põhjendama, et õiguskaitse süsteem on meil hädavajalik, me peame tegelikult selle looma algusest peale ja lähtudes reaalsest olukorrast, mis meil Eestis on seoses kaadriga, ja meie 50-aastasest kogemusest. Mujal riikides, kus tuginetakse kohtute korralduse ja üldse õiguskaitse korralduse sajandipikkustele seaduslikkuse traditsioonidele, lahendatakse need asjad tavaliselt mingite muude, mitte põhiseaduslike aktidega.“ Sama tuleneb veelgi selgemalt allmärkuses nr 10 öeldust.

3. Keelelised tõlgendusargumendid

Normide keeleline väljendus haakub põhiseadusandja eelkäsitatud tahtega. PS § 149 on sõnastatud siinkirjutaja hinnangul selgelt ja üheselt mõistetavalt (erandiks on ehk apellatsiooni ja kassatsiooni mõistete kasutamine, mille üle võiks vaielda). Sama näitab ka kohtupraktikas ja õiguskirjanduses valitsev põhimõtteline konsensus selle üle, mida põhiseadus seadusandjale kohtusüsteemi korraldamisel võimaldab ja mida mitte. Ka seadusandja ise on kolmeastmelise kohtumenetluse põhimõttest kohtuotsuse vaidlustamisel seni kõrvale kaldunud vaid ühel korral (väärteomenetluses nn hüppelise kassatsiooni põhimõtet kehtestades, VTMS § 135 lg 9)¹¹² ning sellest kõrvalekaldest ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi.

Riigikohtu praktika rõhutab, et õigusnormile antav tõlgendus ei tohi minna selle sõnastusest liiga kaugemale ja olla *contra legem*.¹¹³ Just seda tähendaks aga põhiseaduse kohtukorralduse peatüki tõlgendamine viisil, mis võimaldaks alustada kohtumenetlust ringkonnakohtust kui esimesest kohtuastmest.

4. Teleoloogilised ja süstemaatilised tõlgendusargumendid

Nagu näitas juba ajalooline tõlgendus, ei ole PS §-s 149 sisalduvate normide iseseisvaks eesmärgiks kaitsta astmekohtute põhiseaduslikku staatust kui sellist, vaid õigushüve(sid), mille kaitse eesmärki seesuguse staatuse sätestatus teenib. Hüvedeks, mida § 149 tervikuna kaitseb, tunduvad ennekõike olevat **kolmeastmeline kohtusüsteem** (niimoodi nähtuna kujutab PS § 149 endast osaliselt juba PS §-s 148 sätestatud garantii ülekordamist) ning iga konkreetse **kohtuastme tegutsemise tema põhiseadusliku pädevuse piires** (*ultra vires* tegutsemise keeld). Kuid ka need ei ole hüved iseeneses. Põhiseaduse §-des 148 ja 149 sätestatud süsteem on lõppastmes vajalik selleks, et tagada isiku PS § 15 lg-st 1 tulenev põhiõigus kohtulikule kaitsele, PS § 24 lg-s 5 sisalduv edasikaebeõigus ning PS §-s 146 sätestatud õigus sõltumatule kohtupidamisele. Teisisõnu on nende normidega kaitstav lõplik õigushüve isiku kohtulik kaitse. Vastamaks küsimusele, kas nende hüvede kaitse välistab mingite konkreetsete kohtuasjade algamise ringkonnakohtust (ringkonnakohtu tegutsemise esimese astme kohtuna), ei piisa seega pelgalt § 149 enese sisustamisest – mõtestada tuleb põhiseaduse kogu kohtukorraldust (ja kohtukaebeõigust) käsitlev, praegusel juhul asjassepuutuv osa.

Ehkki põhiseadus seda otsesõnu ei sätesta, teenib kolmeastmelise kohtusüsteemi kontseptsioon ilmselt kohtusüsteemi hierarhilisuse (ringkonnakohtute pädevus tühistada esimese astme kohtute otsuseid ja Riigikohtu pädevus tühistada teise astme kohtu otsuseid) taga seisvat eesmärki vältida kohtuvigu suurimal võimalikul määral. Eelduslikult on kohtuvigade arv pöördvõrdeline sõltumatute kontrollijate (kontrolliastmete) hulgaga. Sama idee teenistuses seisab kõrgema astme kohtute kollegiaalsus. Samuti võib eeldada kõrgema astme kohtunike kõrgemat kvalifitseeritust ja suuremat kogemust (nt sätestab kohtute seadus, et ringkonnakohtuniku kandidaat peab lisaks kohtunikueksami sooritamisele olema „kogenud ja tunnustatud jurist“). Lisaks baseerub kolmeastmeline süsteem ideel omamoodi tööjaotusest, mida sarnaselt võimude lahususele iseloomustab keerukas puhvrite ja pidurite süsteem.

Seos põhiseadusliku kohtukaebeõiguse (PS § 15 lg 1) ja selle all-süsteemina mõistetud edasikaebeõiguse (PS § 24 lg 5) ning kohtukorraldust puudutavate põhiseaduse normide (eelkõige PS §-d 148 ja 149) vahel on komplitseeritud.

Kaebeõigus ja edasikaebeõigus saavad realiseeruda ainult olemasoleva kohtusüsteemi raames ja selle võimalusi arvestades. Need subjektiivsed õigused ei saa ise ära määrata kohtusüsteemi olemust, pigem vastupidi: põhiseaduse kohtusüsteemi ülesehitust ja kohtumenetlust sätestavad normid on kaebeõiguse realiseerumise piirideks. Sellele viitab ka PS § 24 lg 5 sõnastus „seadusega sätestatud korras“.

¹¹² Arvesse ei tule siin kaebeõiguse piirangud kohtumääruste vaidlustamisel ja menetlusosaliste nõusolekul rakendatavad edasikaebepiirangud (nt lühi- ja kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses). Arvesse ei tule ka sellised erimenetlused, mis on eraldi reguleeritud põhiseaduse muude normidega (nt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimine, selle osana ka valmiskaebuste menetlemine jmt).

¹¹³ nt RKÜK 3.01.2008. aasta otsus asjas nr 3-3-1-101-06, punkt 32.

Edasikaebeõiguse kaitseala hõlmab küll põhimõtteliselt õigust kaevata kõigisse olemasolevatesse kohtuastmetesse¹¹⁴, kuid sellest ei saa autori hinnangul tuleneda subjektiivset õigust kindla astmete arvuga kohtusüsteemile või subjektiivset õigust nõuda, et tema kohtuasi algaks ühest kindlast kohtuastmest. Edasikaebeõigus ja kohtusüsteemi ülesehitus oleks ilmses mittevastavuses üksnes juhul, kui süsteem koosnekski üksnes ühest kohtuastmest ja edasikaebamine poleks üldse võimalik.

Liiatigi on PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigus lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus. Isegi kui möönda kaitseala laia ulatust, on seda õigust võimalik piirata igal põhiseadusega koosõlas oleval eesmärgil.¹¹⁵ Erinevalt kohtusüsteemi ülesehitust sätestavatest normidest, mida on alust pidada reegliteks, on kohtukaebeõigust sätestavad normid põhiseaduses kahtluseta käsitletavad põhimõttena, mida saab vastastikuse kaalumise teel piirata teiste põhiseaduslike väärtuste kaitsmiseks.

Kuigi edasikaebeõigus ei saa määrata ära kohtusüsteemi ülesehitust ja kohtumenetluse kulgemise põhimõtteid, tuleks siiski lähtuda sellest, et edasikaebeõigust nagu iga põhiõigust tuleb tõlgendada laiendavalt, st eelistada tuleks sellist põhiseadusest tulenevat kohtusüsteemi ning kohtumenetluse tõlgendust, mis tagaks võimalikult ulatusliku ja lünkadeta edasikaebevõimaluse.¹¹⁶ Ka üldise edasikaebeõiguse sätestamise fakt PS § 24 lg-s 5 (võrdluses, kus mitmete riikide põhiseadused ja nt ka Euroopa Inimõiguste Konventsioon sellist üldist põhiõigust ette ei näe¹¹⁷) näitab, kui suur tähtsus selle õiguse võimalikult laialdase realiseerumise võimalusele on omistatud. Seega tuleks ka kohtusüsteemi ülesehitust käsitlevaid põhiseaduse sätteid tõlgendada viisil, mis tagavad kohtukaebeõiguse realiseerimise võimalikult suures hulgas kohtuastmetes.

Edasikaebeõiguse kaitseala lai käsitus soosib seega üheselt põhiseaduse kohtumenetlust ja kohtukorraldust sätestavate normide sellist tõlgendamist, et kohtuasi peaks saama läbida kõik kolm kohtuastet ja kohtumenetlus algaks kõige madalamast kohtuastmest.

Kohtumenetluse alustamine ringkonnakohtust võiks tähendada edasikaebeõiguse kitsendamist ka sel teel, et isikul on võimalik kaevata tehtud otsuse peale edasi üksnes kassatsiooni korras, sest eelduslikult ei hakkaks Riigikohus ringkonnakohtu otsuste läbivaatamisel tegutsema apellatsioonikohtuna (nt ka väärteomenetluse nn hüppelise kassatsiooni puhul on edasikaebeõigus kehtivas õiguses tagatud üksnes kassatsiooni korras).

Ka kohtukaebeõigusest eraldi vaadates tagab PS § 149 olemasoleval kujul sätestamise eeldatava eesmärgi – kohtuvigade võimalikult laiaulatusliku vältimise ja kohtute sõltumatus võimalikult laiaulatusliku tagamise – olukorra, kui kohtuasi läbib võimalikult suure arvu kohtuastmeid ja kohtuasjad ei alga kõrgematest kohtuastmest. Asi lahendatakse eelduslikult seda kompetentsemalt, mida rohkem kohtuastmeid ja kohtunikke selle läbivaatamisest osa võtab. Ka kohtu ebaseadusliku mõjutamise oht on seda väiksem, mida rohkem kohtuastmeid asja läbivaatamisel osaleb.

Samuti võib eeldada, et kohus (nagu ka iga teinegi avaliku võimu organ) suudab tegutseda seda professionaalsemalt ja võimalikult vähem vigu tehes, mida kitsamalt on piiritletud tema ülesanded (pädevus). Suurem menetluses läbitavate kohtuastmete arv soodustab iga kohtuastme kitsama spetsialiseerumise võimalust. Kuna ringkonnakohtu funktsiooni esimese astme kohtuna ja apellatsioonikohtuna ei saaks täielikult samastada, siis laieneks kahe paralleelse ülesande täitmisel ringkonnakohtu pädevus, mis juba iseenesest suurendaks kohtuvigade ohtu. Sama kehtiks Riigikohtu puhul, kui see peaks lahendama kaebusi paralleelselt nii kassatsiooni kui apellatsiooni korras. Võib eeldada, et mida kitsamalt on kohtu pädevus määratletud, seda kitsamalt on võimalik spetsialiseeruda ka selle koosseisus olevatel kohtunikel.

¹¹⁴ RKÜKm 21.04.2015, [3-2-1-75-14](#), p 62.

¹¹⁵ RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 63; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 38; RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10).

¹¹⁶ RKPJKo 9.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 18.

¹¹⁷ EIKonv sätestab sõnaselgelt üksnes edasikaebeõiguse kriminaalasjades, vt 7. lisaprotokolli art 2 lg-s 1.

Kohtuasja menetlemine läbi suurema arvu kohtuastmete ei taga üksnes (juhusest või ebakompetentsusest tulenevate) kohtuvigade vältimise eesmärki, vaid ka kohtute sõltumatuse kaitset tahtliku mõjutamise vastu. Mida rohkem kohtuastmeid võib kohtuasi läbida, seda keerulisem oleks kohtu mõjutamine nii teiste riigivõimu harude kui ka muude isikute poolt.

Uurides PS § 149 süstemaatilist seost teiste põhiseaduse normidega tuleb rõhutada, et ka ükski muu põhiseaduse norm ei loo autori arvates võimalust kas eraldiseisvalt või koostoimes PS §-ga 149 kohtumenetluse esimesest kohtuastmest alustamise reeglist kõrvale kalduda. Eelkõige võib tekkida küsimus PS § 149 lg 4 tähendusest. Selle sätte kohaselt reguleeritakse kohtukorraldus ja kohtumenetlus seadusega. Tegemist on klassikalise parlamendireservatsiooni sätestamisega. Sätte funktsiooniks on nõuda kohtukorralduse ja -menetlusega seonduva reguleerimist (formaalse) seadusjõulise aktiga. Pole mingit alust omistada sellele sättele laiemat tähendust ja käsitleda seda seadusandja jaoks reservatsiooni loomisena PS § 149 lg-tes 1-3 sätestatud kohtukorralduse põhimõtetest kõrvalekaldumiseks. PS § 149 § 4 sätestatud parlamendireservatsioon ei erine oma asendilt, sõnastuselt või muudelt asjaoludelt muudest põhiseaduses kasutatud parlamendireservatsioonidest (riigiorganisatsiooni käsitlevad reservatsioonid nt PS §-des 160, 137, 144 jm). Meelevaldne laiendav tõlgendus ei looks suuremat selgust, vaid tekitaks hoopis ohu, et ka muid põhiseaduses sisalduvaid parlamendireservatsioone hakatakse tõlgendama laiemalt kui nende eesmärk lubaks.

PS § 149 erinormi staatuse tõttu ei saa seadusandja erandeid võimaldavat reguleerimispädevust järeldada ka Riigikogu pädevuse üldnormidest, eelkõige PS §-st 65.

5. Kindla (ja õiguselge) lahenduse eelised ebamäärase lahenduse ees

Viimase, ehkki kindlasti mitte kõige vähemolulise argumendina, et mõista käsitletavat normi reeglina, mitte põhimõttena, väärib rõhutamist kohtumenetlusele ja kohtusüsteemi ülesehitusele tulenevate nõuete (õigus)kindluse ja (õigus)selguse aspekt: eranditeta reeglist tulenev garantii, et kohtusüsteemi ja kohtukorraldust puudutavaid norme ei muudeta liiga kergekäeliselt või olupoliitilistel kaalutlustel. Ajalooline tõlgendus näitas, et kohtukorralduse kergekäelise muutmise ärahoidmine oli üks põhiseadusandja eesmärke kehtiva PS § 149 loomisel. Siinkirjutaja arvates tuleks riigi stabiilsuse tagamiseks eelistada PS § 149 tõlgendust, mis tagab juba põhiseaduse tasandil võimalikult selged ja püsivad reeglid kohtusüsteemi ülesehitusele ning kohtumenetluse toimimisele.

Iga katse mõista seda normi põhimõttena, mida võib muude põhiseaduslike väärtuste huvides piirata, tekitab koheselt ebakindluse ja õhnestab § 149 seadusandja tegevusele piire seadvat mõju. Läheb kaotsi põhiseadusandja ja seadusandja vaheline selge põhiseaduslik pädevusjaotus, selle asemel antakse seadusandjale lai kaalutlusruum. Isegi kui seda piiri saab mingis osas kohtupraktika ja seadusandja enesepiiramise kaudu tõmmata (kaalutlusõigust sisustada), ei ole sellel enam reeglita võrreldavat toimet. Nagu eespool märgitud, toimib kohtumenetlus keeruka pidurite ja puhvrite süsteemi kaasabil, mille olemasolu põhiseadus eeldab. Ebamäärasus ja seadusandja senisest veelgi laiem kaalutlusruum avavad selle tundliku mehhanismi kergekäelistele muudatustele.

Seadusandjal on viimastel aastatel niigi kalduvus omistada menetlusökonomistidele ja fiskaalsetele argumentidele kohtumenetluste kujundamisel väga suur kaal. Põhiseaduse kohtukorralduse sätete veelgi lõdvem tõlgendus ainult võimendaks seda tendentsi ja muudaks kohtukaebeõiguse ja muude menetlusökonomiale vastanduvate väärtuste vahelise sobiva tasakaalupunkti leidmise või hoidmise üha raskemaks. Laiemalt võiks selline kohtukorralduse paindlikustamine ja selle avamine seadusandja suuremale otsustusvabadusele kahjustama ka kohtute sõltumatust ja võimude lahusust tervikuna.

Sarnaselt on leitud ka PS ekspertiisikomisjoni lõpparuandes. Komisjon ei soovitanud põhiseaduse muutmist kohtukorraldust ja kohtumenetlust puudutavate reeglite osas: „On selge, et piiri põhiseaduse ja lihtseadusandluse reguleerimiseseme vahel tuleb tõmmata, arvestades muuhulgas vajadust kaitsta teatud õiguse põhiprintsiipe juhuslike ja läbimõtlematult tehtud seadusemuudatuste eest. Selles suhtes ei ole põhjust tõstatada küsimust nende sätete

hädavajalikkusest põhiseaduses, mis on otseselt suunatud isiku õiguse tagamisele kohtulikule kaitsele, samuti kohtunike sõltumatuse põhigarantiidele.“

Paremat olukorda ei taga aga ka see, kui mõõnda, et PS § 149 sätestab küll reegli, kuid väita, et tegemist on ebaselge reegluga, mis tõlgendamise kaudu võimaldab erandite tegemist.¹¹⁸ Lõppastmes tähendab see lahendus kolme kohtuastet läbiva kohtumenetluse avamist kaalumiseks teiste põhiseaduslike väärtustega ja tema reegli-olemuse eitamist, ükskõik kuidas kaalumise protsessi ka nimetada.

Õiguskindluse seisukohalt oleks alternatiiviks kohtukorralduse sätete mõistmisele range reeglina üksnes see, kui **kohtukorralduse muutmise piirid sätestatakse selgelt põhiseaduses endas. See eeldab aga põhiseaduse kohtute peatüki avamist sõnastuslike muudatuste tegemiseks, millega selgelt sätestatakse kolmeastmelisest kohtumenetlusest erandite tegemise võimalikkus ja piirid.**

¹¹⁸ Sarnasel viisil B. Aaviksoo analüüsis PS § 149 kohta (viide 1), lk 1.

Protokolli nr 6 lisa 2

Arvamus põhiseaduse § 149 kohta

Berit Aaviksoo, Riigikohtu PSJV kolleegiumi nõunik¹¹⁹

Õiguslik küsimus: Kas PS § 149 (kas iseseisvalt või koos mingite muude PS sätetega) välistab/vad sellise regulatsiooni kehtestamise, mille kohaselt mingid kohtuasjad algaksid ringkonnakohtust, kes menetleb neid asju esimese astme kohtuna?

Vastus: Põhiseaduses sisalduvat **reeglit**, mille kohaselt maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud on teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid, **on võimalik tõlgendada selliselt, et see lubab ringkonnakohtu tegutsemist esimese astme kohtuna tingimusel, et sellise lisafunktsiooni panek ei takista ringkonnakohtu põhiseaduses nimetatud põhifunktsiooni – olla apellatsioonikohus – täitmist ega too kaasa asjassepuutuvate põhiõiguste (eelkõige PS § 15 lg-s 1 sisalduva kohtuliku kaitse õiguse ja § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse) ning -printsipiide rikkumist.**

1. Põhiseaduse §-s 149 sätestatud normi õiguslik iseloom

Püstitatud õiguslikule küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt uurida, milline ja mis laadi norm vaidlusalust materiat (ennekõike) reguleerib. Esmapilgul näib kohtuasjade algamist teise astme kohtust takistavat nii PS § 149 lg 1, mis sätestab esimese astme kohtutena maa- ja halduskohtud (edaspidi lühiduse huvides maakohtud), kui PS § 149 lg 2, mis sätestab ringkonnakohtud teise astme kohtutena ning lisab, et need vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Lisaks näeb PS § 149 lg 4 ette, et kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Norm, mida püstitatud õiguslikule küsimusele vastamiseks tuleb tõlgendada, kõlab seega järgmiselt: „*Maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud. Ringkonnakohtud on teise astme kohtud, kes vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra (väljaspool eelmistest lausetest tulenevaid piiranguid) sätestab seadus.*”

Järgmiseks tuleb küsida, kas selliselt määratletud norm on oma õiguslikult olemuselt reegel või (kaalumist võimaldav) printsiip.¹²⁰ Riigikohtu üldkogu asus 2009. aastal *riigihangete seaduse (RHS)* asjas seisukohale, et halduskohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlustest ei vasta „PS § 149 lõikes 1 väljendatud **põhimõttele**, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust [rõhutus lisatud]”¹²¹. Põhiseaduse 2008. aasta kommentaaride autorite meelest „kõigutas” aga seesugune, s.o 2007. a riigihangete seadusega loodud (ja enne RHS asjas tehtud lahendi jõustumist kehtinud) vaidlustuskomisjoni otsuse peale edasikaebe kord „põhiseaduse **selget reeglit**, et maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud [rõhutus lisatud]”¹²². Põhjendusena märgivad autorid, et „[m]enetlusökonomiliste kaalutlustega põhjendatava menetluskorra kooskõla põhiseadusega on kaheldav”¹²³.

Ehkki üldkogu otsuse tekst osundab vastupidist, tundub, et üldkogu (enamus) lähtus eeldusest, et PS § 149 sätestab reegli, mitte printsiibi. Vastasel juhul võinuks „põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust” vastu seada menetlusökoonoomia põhimõtte või

¹¹⁹ Tegemist on nõuniku arvamusel, mitte Riigikohtu ametliku seisukohaga.

¹²⁰ See küsimus on oluline põhjusel, et juhul, kui asuda seisukohale, et tegemist on reegluga, ei saa seda reeglit, mis tõlgendustegevuse tulemusel sisustatakse, hiljem käsitleda printsiibina elik avada see kaalumisele mingi teise põhiseadusliku printsiibi või põhiõigusega.

¹²¹ PSJK 8. juuni 2009 otsus 3-4-1-7-08 (RHS) [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-08>], p 32.

¹²² PS § 149 kommentaar (2008), p 3, lk 689.

¹²³ Samas.

isikute põhiõigused (nt õiguse menetlusele mõistliku aja jooksul) ning neid üksteisega kaaluda. Võimalusele PS §-s 149 sisalduvat (väidetavat) põhimõtet menetlusökonoomia printsiibiga kaaluda viitavad hoopis PS kommentaaride autorid, nimetades seda põhimõtet küll reeglilis. Sõltumata sellest, kas pidada vaadeldavat normi reeglilis või printsiibiks, ei ole üldkogu 2009. aastal normile antud tõlgendus ainuvõimalik. Seisukohaga, mille järgi välistavad PS § 149 lg-d 1 ja 2 menetluse algamise teise astme kohtust, on võimalik polemiseerida kahel põhimõtteliselt erineval viisil:

1) mööndes, et PS § 149 sätestab küll põhimõtte, mille kohaselt kõik kohtuasjad algavad esimese astme kohtust ning ringkonnakohtus on (üksnes) apellatsioonikohtus, ent seda põhimõtet tuleb kaaluda menetlusökonoomia põhimõtte ning põhiõigustega;

2) leides, et PS § 149 sätestab küll reegli, mille kohaselt maakohatud on esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud on teise astme kohtud, ent see reegel ei välista mingite kohtuasjade algamist ringkonnakohtust – reegel ei ole lihtsalt selles osas „selge”.

Eelistada tuleks teist lähenemist. Vastasel juhul valitseb oht muuta põhiseadus pelgalt üksteisega kaalutavate väärtuste (avatud) kataloogiks.¹²⁴ See seisukoht ei tähenda – nagu on leitud põhiseaduse kommentaarides –, et PS § 149 lg-des 1 ja 2 sätestatud reegel on selge. Iga reegel allub tõlgendamisele samamoodi nagu mis tahes norm ehk on kuni lukkutõlgendamiseni (teksti piires) mitmetähenduslik.

Reegli tõlgendamisel tuleb rakendada harilikke tõlgendamispõhimõtteid. Põhiseaduse puhul on eriti oluline arvestada süstemaatilisi kaalutlusi ehk seda, et ühelegi paragrahvile ei tohi anda tõlgendust, mis üldist (põhiseadusandja välja valitud) tasakaalu põhiseaduses sätestatud institutsioonide või põhiõiguste ja -printsiipide vahel rikuks. Samuti ei saa paragrahvi teksti n-ö minema tõlgendada. See võib juhtuda kahel moel – tekstisiseseid tõlgenduspiire ületades või normi avamises kaalumisele seal, kus põhiseadusandja on (näib olevat) sätestanud reegli, mitte printsiibi. Viimase vältimiseks ongi käesolevas valitud nn reegli tee.

2. Põhiseaduse §-s 149 sätestatud reegli(te) sisu

Riigikohtu üldkogu hinnangul oli RHS säte, mis kohustas ringkonnakohtu vaatama teatud riigihankevaidlusi läbi esimese kohtuastmena, „vastuolus PS § 149 lõikega 2, mille kohaselt „[r]ingkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid”, ning „ka PS § 149 lõikega 1, mis sätestab, et „[m]aa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud”. Põhjendusena märkis üldkogu, et „[s]elline kord ei ole kooskõlas ringkonnakohtu **põhiseadusliku staatusega** teise astme kohtuna [rõhutus lisatud]”¹²⁵. Lisaks märkis üldkogu, et esimese kohtuastme välistamine riigihankevaidluste lahendamiseks on vastuolus PS § 146 esimese lausega, mille kohaselt mõistab õigust ainult kohus, ning PS §-s 4 väljendatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, kuna „[n]iisuguse seaduse vastuvõtmine, millega halduskohus välistatakse kindlate kohtuasjade lahendamiseks selliselt, et halduskohtu asemel asub neid vaidlusi lahendada haldusorgan, tähendab sisuliselt kohtuvõimu põhiseaduses sätestatud pädevuse kitsendamist.”¹²⁶

„Põhiseadusliku staatuse” vormeli täpsemat sisu ja/või seda, mis sellest – väljaspool ringkonnakohtule kohalduvat keeldu esimese kohtuastmena tegutseda – normatiivselt johtub, üldkogu täiendavalt ei avanud. Otsuse hilisemates kommentaarides on üleüldse leitud, et tegemist oli nn abistava argumendiga asjas, mille põhisisu seisnes keelus anda teatud riigihankevaidluste lahendamine halduskohtult haldusorganile. Otsuse tekstist see siiski ei nähtu, mistõttu vajaks § 149 lg-des 1 ja 2 sätestatud normi teistsugune tõlgendus senise tõlgenduse muutmist ka Riigikohtu üldkogu tasemel. Sellise praktikamuudatuse kasuks räägivad kaalukad argumendid, sh

¹²⁴ Vt selle kohta lähemalt H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* II/2013, lk 79–97.

¹²⁵ *RHS* (viide 3), p 31.

¹²⁶ *Samas*, p 33.

asjaolu, et üldkogu ei ole nimetatud normi – peale selle „põhiseaduslikku staatust” andva tähenduse deklareerimise – vaatlusaluses otsuses mingil moel sisustanud.

Sisustamaks PS §-s 149 sisalduv(ad) norm(id), tuleb muuhulgas küsida, mis on selle sätte ning tema põhiseaduses sisaldumise eesmärk ja põhjus. Tõenäoliselt ei ole selleks kaitsta astmekohtute põhiseaduslikku staatust *kui sellist*, vaid õigushüve(sid), mille kaitse eesmärki seesuguse staatuse (väidetav) sätestatus teenib. Hüvedeks, mida § 149 tervikuna kaitseb, tunduvad ennekõike olevat **kolmeastmeline kohtusüsteem** (niimoodi nähtuna kujutab PS § 149 endast osaliselt juba PS §-s 148 sätestatud garantii ülekordamist) ning iga konkreetse **kohtuastme tegutsemine tema põhiseadusliku pädevuse piires** (*ultra vires* tegutsemise keeld). Seejuures ei ole tegemist hüvedega iseeneses. Põhiseaduse §-des 148 ja 149 sätestatud süsteem on lõppastmes vajalik selleks, et tagada isiku PS § 15 lg-st 1 tulenev põhiõigus kohtulikule kaitsele, PS § 24 lg-s 5 sisalduv edasikaebeõigus ning PS §-s 146 sätestatud õigus sõltumatule kohtupidamisele. Teisisõnu on nende normidega kaitstav lõplik õigushüve isiku kohtulik kaitse. Ka seda tuleb PS § 149 sisustamisel arvestada. Vastamaks küsimusele, kas nende hüvede kaitse välistab mingite konkreetsete kohtuasjade algamise ringkonnakohtust (ringkonnakohtu tegutsemise esimese astme kohtuna), ei piisa seega pelgalt § 149 enese sisustamisest – mõtestada tuleb põhiseaduse kogu kohtukorraldust (ja kohtukaebeõigust) käsitlev, praegusel juhul asjassepuutuv osa.

Täiendavalt tuleb selgitada, kas ja milline on PS § 149 lg 4 roll ning tähendus selle paragrahvi muude lõigete sisustamisel. Kuna mõeldav on tõlgendus, mille kohaselt on tegu osaliselt (s.o väljaspool parlamendireservatsiooni sätestamist) tõlgendamisjuhtnõoriga, käsitletakse seda küsimust esimeses järjekorras.

2.1. Seadusandja otsustusvabadus (PS § 149 lg 4)

Põhiseaduse § 149 lg 4 tähendus ei ole ilmselge. Kindlasti on tegemist sättega, mis nõuab kohtukorralduse ja -menetlusega seonduva reguleerimist seadusjõulise aktiga (parlamendireservatsioon). Teiseks tuleb kõne alla, et see rõhutab (ka) seadusandja suurt otsustusvabadust kohtukorralduse ja -menetlusega seonduva reguleerimisel ehk nõrka põhiseaduse reservatsiooni. Sellisel juhul on nimetatud sättel lihtsalt topelfunktsioon: kaitsta seadusandjat mitte üksnes määrusandja, vaid ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu eest. Selle lähenemise kasuks räägib sätte ajalooline genees ning muude riikide praktika.¹²⁷

Vastavalt PS §-le 59 on Riigikogul universaalpädevus küsimustes, mis ei ole põhiseadusega antud mõne teise riigiorгани (või rahva) volialasse. Ei ole välistatud, et just soovist lepitada vajadust sätestada kohtusüsteemi kirjeldus põhiseaduse tasemel seadusandja nimetatud universaalpädevusega lisaski põhiseadusandja PS §-le 149 lõike 4, mille järgi sätestab kohtukorralduse (ja kohtumenetluse korra) seadus. Ehkki põhiseaduses sisalduva institutsioonilise (valitsemiskorraldusliku) normi puhul ei ole korrektne rääkida piiriklauslist (seaduse reservatsioon), võib (kasutades analoogiat põhiõiguste struktuuriga) asuda seisukohale, et selle sätte esinemine § 149 struktuuris kõneleb seadusandja (suurema) otsustusvabaduse kasuks §-s 149 sisalduva(te) reegli(te) sisustamisel.

2.2. Kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii

Põhiseaduse § 149 (ja § 148) sisustamisel on oluline silmas pidada, et kohtusüsteemi üksikasjaline kirjeldamine riigi põhiseaduses on Euroopas pigem erandlik – harilikult jäetakse kohtusüsteemi ülesehitus ja selle sisesed pädevused ning funktsioonide jaotus seadusandja volialasse ja/või kohtute enesekorraldusõigusega kaetuks. Eesti põhiseadusandja otsus seadusandjat selles küsimuses põhiseaduslikult siduda on ajalooliselt tingitud. Põhiseaduse Assamblee protokollidele tuginedes võib oletada, et kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii – mille PS § 148 ja § 149 minu arvates sätestavad – andmise eesmärk oli vältida seadusandja üldise otsustusvabaduse

¹²⁷ Vt lähemalt allpool, p 2.2.

kasutamist selliselt, et võimalik oleks nõukogudeaegse kohtukorralduse (sh kaheastmelise kohtusüsteemi) taastamine.¹²⁸

Nii tuleneb PS §-dest 148 ja 149 muuhulgas (eri- ja erakorraliste kohtute keeldu kui praegu ebaolulist kõrvale jättes), et Eesti kohtusüsteem peab sisaldama kohtuid, mis arutavad asja n-ö algusest peale (nt uurides tõendeid ja kuulates ära menetlusosaliste arvamused); kohtuid, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu (materiaalses mõttes) lahendeid; kohtuid, mis vaatavad kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras, ning kohut (materiaalses mõttes), mis teostab põhiseaduslikkuse järelevalvet. Küsimuses, kuidas täpsemalt sisustada apellatsiooni ja kassatsiooni mõistet, on seadusandjal lai otsustusruum.

Nendest sätetest ei tulene, et igas konkreetsetes kohtuasjas peab olema avatud kolmeastmeline kohtutee. Õigus taotleda oma asja arutamist kõigis kolmes astmes tuleneb küll PS § 24 lg-st 5, milles sisalduva edasikaebeõiguse kaitseala tuleb – vastavalt Riigikohtu üldkogu määrusele *Siiri Seero* asjas – tõlgendada avardavalt ehk kolmeastmelist kohtukaebeõigust võimaldavalt, ent üldkogu hinnangul on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.¹²⁹ Kohtuastme „vahele jätmist“ tuleb lihtsalt igal konkreetsetel juhtumil põhjendada. Kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii sisu seisneb selles, et see ei võimalda ühtegi kohtuastet üleüldse ära kaotada (milleni ka vahele jätmise konkreetsetel juhtumitel võib lõppastmes viia).

2.3. Kohtuastmete pädevuspiiride kindlaksmääramine

Põhiseaduse § 149 ei piirdu kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii ülekordamisega. Lisaks täpsustab see kõigi kolme kohtuastme pädevust, määratledes maakohtud esimese astme kohtutena ning sätestades ringkonnakohtute apellatsiooni- ning Riigikohtu kassatsiooni- ja järelevalvepädevuse (PS § 149 lg 3).

Käsiloleva õigusliku küsimuse lahendamiseks tuleb niisiis uurida, kas seesugune pädevuste sätestus välistab ringkonnakohtute tegutsemise esimese astme kohtuna ehk neile seesuguse lisafunktsiooni andmise. Ümberöelduna võib küsida, **kas asjade menetlemise algamine ringkonnakohtust, kes menetleb neid asju esimese astme kohtuna, rikub maa- ja ringkonnakohtute põhiseaduses sätestatud pädevust. See võib seisneda nii tegutsemises *ultra vires* (kohtuaste tegutseb väljaspool oma pädevuspiire) kui pädevuse teostamise takistatuses (lisafunktsioonide teostamine kahjustab põhifunktsiooni täitmist)**. Vastamaks sellele küsimusele, tuleb omakorda küsida, millist eesmärki taoline, Euroopa mastaabis pigem ebaharilik kohtuastmete pädevuste lahtikirjutus teenib.

Ehkki põhiseadus seda otsesõnu ei sätesta, teenib kolmeastmelise kohtusüsteemi kontseptsioon ilmselt kohtusüsteemi hierarhilisuse (ringkonnakohtute pädevus tühistada esimese astme kohtute otsuseid ja Riigikohtu pädevus tühistada teise astme kohtu otsuseid) taga seisvat eesmärki vältida kohtuvigu suurimal võimalikul määral. Eelduslikult on kohtuvigade arv pöördvõrdeline sõltumatute kontrollijate (kontrolliastmete) hulgaga. Sama idee teenistuses seisab kõrgema astme kohtute kollegiaalsus. Samuti võib eeldada kõrgema astme kohtunike kõrgemat kvalifitseeritust ja suuremat kogemust (nt sätestab kohtute seadus, et ringkonnakohtuniku kandidaat peab lisaks kohtunikueksami sooritamisele olema „kogenud ja tunnustatud jurist“). Lisaks baseerub kolmeastmeline süsteem ideel omamoodi tööjaotusest, mida sarnaselt võimude lahususele iseloomustab keerukas puhvrite ja pidurite süsteem (nt võib Riigikohus küll anda tõlgenduse, mis puudutab tõendite lubatavust või hindamist, kuid ei tohi ise

¹²⁸ Ülemäära selgelt see protokollidest siiski ei tulene. Jüri Adams märgib lihtsalt, et kuigi mujal riikides tuginetakse õiguskaitse korraldamisel pigem sajandipikkustele seaduslikkuse traditsioonidele, mitte ei lahendata seda põhiseaduslike aktidega, tuleb lähtuda "reaalsest olukorrast, mis meil Eestis on kaadriga ja meie 50-aastasest kogemusest" ning konstateerib, et "[k]õik on leppinud sellega, et meil on olemas kolmeastmeline kohtusüsteem" (lk 209). Teisal märgib Jüri Rätsep "Kohtu" peatükki kommenteerides, et "[i]gal juhul tahetakse võimalikult ulatuslikult lahti saada nendest negatiivsetest kogemustest, mis on nõukogudeaegse kohtuaparaadi töös saadud" (lk 207). – PA protokollid.

¹²⁹ Üldkogu 21. aprilli 2015 määrus 3-2-1-75-14 (*Siiri Seero*)

[<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222577931>], p-d 62–63.

faktilisi asjaolusid tuvastada; ringkonnakohtus on seotud poolte seisukohtadega suuremal määral kui esimese astme kohus ning tema tühistamispädevus on piiratud apellatsiooni piiridega; kõrgema astme kohus ei saa madalama astme otsust muuta, näitamata ära viimase vigu).

Nendest, kohtusüsteemi hierarhilisusega vaikumisi kaasnevatest põhimõtetest tuleneb tõenäoliselt keeld tõlgendada PS § 149 lõikeid 1 ja 2 viisil, et maakohtud võivad toimida apellatsiooni- või kassatsioonikohtutena või ringkonnakohtud kassatsioonikohtutena. Sisuliselt oleks sellisel juhul tegu tegutsemisega *ultra vires* ehk väljaspool oma põhiseadusega antud pädevust. Kui kohtusüsteemi hierarhilisuse idee (ja sellega seotud edasikaebeõiguse tagatis) baseerub loogikal, et kõrgema astme kohtunikud on madalama astmete kohtunikega võrreldes enam kvalifitseeritud, on võimalik anda §-le 149 tõlgendus, mis keelab anda instantsikohtule funktsioone „ülespoole” põhiseadusega lubatud pädevuslage. Üksnes selliste funktsioonide andmine oleks vastuolus instantsikohtute põhiseadusliku pädevusega *ultra vires* tegutsemise keelu mõttes. Teisisõnu ei ületaks teise astme kohus esimese astme kohtuna tegutsedes oma pädevust – selline pädevus on ringkonnakohtu pädevusest hõlmatud. See tõlgendus baseerub eeldusel, et esimese ja teise kohtuastme pädevused kattuvad määral, mis ei tekita küsimusi kohtusüsteemi sisese tööjaotuse aspektist nagu seda eespool on mõistatud.

Ülesannete lisamine „allapoole” põhiseaduslikku maksimumi (sisuliselt *intra vires*), sh teise astme kohtute volitamine lahendama teatud asju esimese astmena, oleks sellise tõlgenduse järgi mittelubatud üksnes juhul, kui lisafunktsiooni täitmine hakkab kahjustama põhifunktsiooni täitmist (vt p 3.1. Põhiseaduse § 15 lg-st 1 tulenevad piirangud) või mõnd teist hüve, mida kohtukaebeõigusega seotud sätted kaitsevad (vt p 3.2. Põhiseaduse § 24 lg-st 5 tulenevad piirangud).

2.4. Vahekokkuvõte

Kohtusüsteemi ülesehitust ja kohtuastmete pädevust üksikasjalikult sätestav PS § 149 on võrdluses oma Euroopa paarikutega harviknähtus. Selle lisamise põhjused põhiseaduse teksti on ennekõike ajaloolised ehk tingitud soovist välistada Nõukogude kohtusüsteemi taastamine. Väljaspool seda (põhiseadusandja deklareeritud) eesmärki ning muid PS § 149 lg-dest 1–3 tulenevaid piiranguid on seadusandjal tulenevalt PS § 149 lg-st 4 kohtusüsteemi ülesehitamisel ja (ümber)kujundamisel avar otsustusulatus.

Kahtluseta sätestab PS § 149 (koos PS §-ga 148) kolmeastmelise kohtusüsteemi garantii ehk keelu mõnd kohtuastet loomata jätta/ära kaotada ning keelab astmekohtutele funktsioonide lisamise väljaspool nende nimetatud paragrahvis sätestatud pädevust (*ultra vires*), ent ei takista astmekohtutele lisaülesannete panekut nende pädevuse raames tingimusel, et sellega ei piirata põhiseadusvastaselt muid põhiseaduses sätestatud õigusi ja printsiipe, sh takistata kõnealuse kohtuastme põhifunktsiooni täitmist.

3. Ringkonnakohtule esimese astme kohtu funktsiooni lisamise põhiseaduslikud piirid

Väljaspool PS §-des 148 ja 149 sätestatud kolmeastmelise kohtusüsteemi garantiid ning PS § 149 lg-des 1–3 sisalduvaid, kohtusüsteemi hierarhilisusest tulenevad piiranguid (keeld anda instantsikohtule funktsioone väljaspool nende põhiseadusega sätestatud pädevust) võivad seadusandja vabadust (ümber) korraldada kohtusüsteemi piirata „kohtupõhiõigustest”, ennekõike § 15 lg-st 1 ja § 24 lg-st 5 tulenevad nõuded, aga ka põhiseaduslikud printsiibid nagu kohtusüsteemi efektiivsus vms. Kuna viimati nimetatud printsiibid on põhimõtteliselt tagasiviidavad kohtuliku kaitse põhiõigusele (teenivad lõppastmes eesmärki tagada isik tõhus kohtuliku kaitse), on neid alljärgnevas käsitletud koos põhiõigustest tulenevate piirangutega.

3.1. PS § 15 lg-st 1 tulenevad piirangud

Ringkonnakohtutele esimese astme kohtu funktsiooni panekul tuleb arvestada ka PS § 15 lg-s 1 sätestatud üldise põhiõigusega kohtulikule kaitsele, mis tagab nii õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse kui ka õiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Kokkuvõtlikult ei tohi seesugune samm kaasa tuua (põhiseadusvastasuseni küündivaid) muudatusi õigusemõistmise kvaliteedis ega kahjustada kohtusüsteemi efektiivsust.

Nii ei või ringkonnakohtutele täiendava funktsiooni (asjade läbivaatamine esimese astme kohtuna) panek rikkuda isikute õigust tõhusale õigusemõistmisele ringkonnakohtus nii väljaspool tema senist funktsiooni kui selle raames. Näiteks ei tohi asjade lahendamine esimese astmena ringkonnakohtus tähendada nt tõendite hindamise kohustuse sisu muundumist selliselt, et tagatud ei ole asja aus ja igakülgne uurimine. Samuti tuleb arvestada, et apellatsioonikohtule esimese astme kohtu ülesannete lisamine ei tohi ohtu seada apellatsioonikohtute põhifunktsiooni (olla apellatsioonikohus esimese astme kohtute otsuste suhtes) täitmist. Siin võib tuua analoogia küsimusega õiguskantslerile täiendava pädevuse andmisest võrreldes põhiseaduses selgesõnu sätestatuga, millisel puhul tõstatati kahtlus, kas konkreetse ülesande (anda nõusolek Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoimingu tegemiseks) täitmine ei sea ohtu õiguskantsleri positsiooni võimude lahususe süsteemis.¹³⁰ Nagu märkis Riigikohus *KOV munitsipaalvara* asjas, ei ole „põhiseaduslikule institutsioonile täiendavate ülesannete panemine [...] põhiseadusega vastuolus, kui lisaülesanded ei kitsenda institutsioonile põhiseaduses antud pädevust, need ülesanded on institutsioonile omased ega kahjusta selle põhiülesande täitmist ja esinevad kaalukad põhjused lisaülesannete andmiseks.”¹³¹ See kehtib *mutatis mutandis* – kuna põhiseaduslikku võimude lahusust kohtute sisene ülesannete ümberjagamine ilmselgelt ei mõjuta – ka käesoleval juhul.

Mõistagi tuleb muudatuse korral tagada ka kõigi ringkonnakohtule antud ülesannete täitmiseks vajalik ressursid. Kohtumõistmise (võimalikku) kvaliteedilangust, muudatusega kaasnevat kulusid ja nende lõplikku toimet kohtuliku kaitse õigusele ei ole praeguses faasis võimalik prognoosida. Ehkki iga muudatus kohtute senises töökorralduses ei pruugi ka juhul, kui näiteks „kohtuteenuse” kättesaadavus mõnevõrra halveneb, põhiseadusvastasuseni küündida, tuleb selliseid mõjusid kohtuliku kaitse õigusele arvesse võtta ja asjaolude selgudes täiendavalt analüüsida.

3.2. PS § 24 lg-st 5 tulenevad piirangud

Ilmselt keerulisim on vastata küsimusele, kas mingite asjade algamisel ringkonnakohtust on tagatud PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigus. Vastavalt Riigikohtu üldkogu määrusele *Siiri Seero* asjas hõlmab PS § 24 lg 5 kaitseala küll nii õigust kaevata esimese astme kohtu lahendi peale edasi ringkonnakohtusse kui ka õigust kaevata ringkonnakohtu lahendi peale edasi Riigikohtusse, ent see ei tähenda, et kõiki kohtulahendeid peab olema võimalik vaidlustada kahes kohtuastmes. Tegemist on lihtsa piiriklausliga põhiõigusega.¹³²

Seda, kas PS § 24 lg 5 võimaldab ühe kohtuastme juba seadusest tulenevalt n-ö vahele jätta, ei ole Riigikohus väljaspool *RHS* asja käsitlenud. Vaikimisi on seda väärteomenetluses kehtiva nn hüppelise kassatsiooni põhiseadusele vastavuse kontrolli mittealgatamise kaudu siiski aktsepteeritud. Võimalus selleks avanenuks *Kalev Tartu* asjas (konkreetne normikontroll), kus kaebaja apellatsioonimenetluse puudumise põhiseadusevastaseks tunnistamist sõnaselgelt taotles, ent seal jäi hinnang nn hüppelise kassatsiooni põhiseaduspärasusele andmata kaebuse mittelubatavuse tõttu.¹³³ Asjas arvamuse esitanud õiguskantsleri meelest nn hüppeline kassatsioon PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõigust ülemääraselt ei riivanud; põhjendusena viidatakse muuhulgas väärtegudele kui vähem tähtsatele õiguserikkumistele, mille „menetlemisel võib menetlusökonoomia eesmärgi kaal olla mõnevõrra suurem kui kriminaalmenetluses”¹³⁴. Samuti kasutab õiguskantsler riive mõõdukuse hindamisel argumendina asjaolu, et kohtumenetlusele eelneb kohtuväline menetlus.¹³⁵

¹³⁰ Vt PSJK 17. veebruari 2014 otsus 3-4-1-54-13 (*Immunitet*) [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222569883>], p 7.

¹³¹ PSJK 19. märtsi 2009 otsus 3-4-1-17-08 (*KOV munitsipaalvara*) [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222569883>], p 49.

¹³² *Siiri Seero* (viide 11), p 62-63.

¹³³ PSJK 15. mai 2013 määrus 3-4-1-4-13 (*Kalev Tartu*) [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-4-13>].

¹³⁴ Õiguskantsleri arvamus asjas 3-4-1-4-13, p 90.

¹³⁵ Samas, p 64.

Teisisõnu sõltub edasikaebeõiguse riive põhiseaduspärasus õiguskantsleri hinnangul edasi-kaevatava asja liigist ja muudest asjaoludest. Seda seisukohta tuleb jagada. Asjaolu, et nn hüppava kassatsiooni korral on faktiliste asjaolude tuvastamine võimalik vaid ühes astmes, ei ole õiguskantsler riive hindamisel argumendina otsesõnu käsitletud. Isegi kui seda probleemiks pidada, on võimalik seaduses ette näha tasakaalustavaid mehhanisme (näiteks suulise arutelu nõue).

Keerulisemate kriminaalajade puhul peab tingimata arvestama, et EIÕK 7. lisaprotokolli art 2 sätestab selgesõnaliselt edasikaebamisõiguse just kriminaalajades ja seab ulatuslikud kitsendused sellise edasikaebeõiguse piiramisele riigisisese seadusandja poolt.¹³⁶ Ka põhiseadusandja on rõhutanud vajadust tagada edasikaebeõigus just „igale süüdimõistetule”.¹³⁷

EIÕK protokolli nr 7 art 2 sätestab: „1. Igaühel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, on õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema õigusemõistmisinstantsi poolt. Selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. 2. Selles õiguses võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised või juhud, kus asjassepuutuva isiku üle mõistis esimeses astmes kohut kõrgeim õigusemõistmisinstants või kui isik on mõistetud süüdi pärast apellatsiooni tema õigeksmõistmise vastu.”

Kuivõrd nimetatud artikli lõikes 2 toodud erandid ei kohaldu (raskemate kriminaalajade puhul ei ole ilmselgelt tegemist „vähemtähtsate õiguserikkumistega” EIKonv mõttes), tuleb selgitada lõike 1 tähendust käesoleva asja jaoks, ennekõike selles sisalduvat riigisisese seadusandja otsustusruumi („selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega”) ulatust. Näiteks tähendab (riigisisese) seadusandja reservatsioon liikmesriikide õigust otsustada, et kõrgema kohtu kontroll isiku süüdimõistmise või karistamise üle hõlmab üksnes õiguse kohaldamist¹³⁸. Seega ei oleks selle konventsioonisätte seisukohalt problemaatiline isegi kassatsioonikohtu (Riigikohus) piirdumine üksnes õigusliku hinnangu andmisega. Küll tuleb uurida, kas ja millised nõuded esitab edasikaebeõigus seoses kassatsiooni läbivaatamise eelmenetlusega (nn loamenetlus) Riigikohtus.

Kassatsioonikaebuse „läbivaatamise” eelduseks Riigikohtus on selle menetlusse võtmine. Vastavalt KrMS §-le 349 võtab Riigikohus kassatsiooni menetlusse, kui seda nõuab vähemalt üks riigikohtunik. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt kassatsiooni menetlusse võtmisest keeldumist ei põhjendata. Seepärast tuleb vastata ka küsimusele, kas regulatsioon, mille kohaselt raskemad kriminaalajad algavad ringkonnakohtust ning ringkonnakohtu otsuse peale esitatud kassatsiooni menetlusse jätmata võtmise otsust ei pea põhjendama, on kooskõlas konventsiooni protokolliga, mis nõuab sellise kaebuse „läbivaatamist”, aga ka konventsiooni õiglast kohtumõistmist tagava artikliga 6 ning nende sätete analoogidega riigisiseses õiguskorras.

Kuni viimase ajani on EIKonv kontrolliorganid tunnistanud riikide suurt otsustusruumi edasikaebekorraldajate kujundamisel, sealhulgas aktsepteerinud selle sidumist menetlusloa andmisega (selle andmisest keeldumisega sisulisi põhjendusi esitamata). Nii leidis EIKom 1995. aastal, et Norra seadus, mis andis Ülemkohtu juures asuvale apellatsioonilubade komisjonile¹³⁹ aluse

¹³⁶ EIÕK protokolli nr 7 art 2 sätestab: "1. Igaühel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, on õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema õigusemõistmisinstantsi poolt. Selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. 2. Selles õiguses võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised või juhud, kus asjassepuutuva isiku üle mõistis esimeses astmes kohut kõrgeim õigusemõistmisinstants või kui isik on mõistetud süüdi pärast apellatsiooni tema õigeksmõistmise vastu." – ETS nr 117 [<https://www.riigiteataja.ee/akt/78154>].

¹³⁷ Vt L. Hänni Põhiseaduse Assambleel muudatusettepaneku kohta, mille järgi see õigus laienenuks vaid süüdimõistetutele: "Nii et Assamblee peaks siin vahest oma kaaluka sõna ütleva, kas lubada seda õigust väga laialt ka tsiviilajades kasutada, mis üldjuhul ei ole praegune praktika, või tuleks piirduda süüdimõistvate kohtuotsuste peale edasikaebamise võimalusega". – PA protokollid, lk 982.

¹³⁸ EIK 13.02.2001 otsus, taotlus nr 29731/96: *Krombach v France* [<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59211>], p 96.

¹³⁹ *The Appeals Leave Committee*, mis vaatab kriminaalajades läbi nii kõrgemale kohtule (*High Court*) esitatavaid taotlusi asja uueks arutamiseks (*new trial*) kui apellatsioonile (*Supreme Court*) –

keelduda menetlusloa andmisest, kui see ühehäälselt leidis olevat „selge, et kaebus ei ole edukas” (*“unanimously finds it clear that the appeal will not succeed”*), ei olnud vastuolus konventsiooni 7. lisaprotokolliga artikliga 2 ega selle art 6 lõikega 1, mis sätestab õiguse õiglasele kohtumõistmisele. Põhjenduse järgi, mida on ka EIK oma hilisemates otsustes korranud, teenivad seesuguse loamenetluse sätted legitiimset eesmärki (aus õigusemõistmine) ega kahjusta ebaproportsionaalselt kaebaja õigust asja läbivaatamisele kõrgema kohtuinstantsi poolt 7. lisaprotokolliga art 2 mõttes. Samuti – ehkki põhjenduste puudumine „võib teatud juhtudel endast kujutada art 6 lõike 1 rikkumist” – võib juhul, kui riigisisene õigus allutab menetlusloa andmise pädevale organile, kes võib otsustada, kas apellatsioon tõstatab olulise tähtsusega õigusliku küsimuse või kas sellel on eduväljavaateid, olla art 6 lõike 1 seisukohalt piisav, kui vastav organ taotluse lihtsalt aktsepteerib või tagasi lükkab.¹⁴⁰

Seevastu hiljutises, juurtelt tsiviilõiguslikus asjas märkis EIK, et olukorras, kus kohus on esimeses astmes oluliselt kärpinud isiku kaitsevõimalusi („drastiliselt” lühendades väljakuulutatud kolmepäevase asja arutamise aja viietunnisele), „ei ole ta veendunud”, et kõrgema kohtu otsus mitte anda apellatsioonkaebusele menetlusloa selle selge ebaedukuse põhjusel „käsitles selles otsustatud küsimuse olemust asjassepuutuvas protsessistaadiumis viisil, mis adekvaatselt peegeldaks tema rolli apellatsioonikohtuna, kellele on usaldatud täispädevus (*full jurisdiction*), ja et ta tegi seda kaebaja huve kohaselt arvesse võttes”.¹⁴¹ Selles asjas tuvastas kohus art 6 lõike 1 rikkumise, viidates – tähelepanuväärselt, sest tegu ei olnud kriminaalasjaga, isegi mitte „vähemtähtsaga” – kohalduvat võrdlevat rahvusvahelist õigust tutvustades ÜRO Inimõiguste Komitee 17. juuli 2008. a teatele¹⁴², mille kohaselt rikkus Norra kõrgema kohtu põhjendusi mittesisaldav apellatsiooniloa mitteandmise otsus kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (KPÖRP) art 14 lõikes 5 sisalduva isikut süüdimõistva otsuse läbivaatamise õiguse efektiivset kasutamist. Komitee hinnangul pidanuks seesugune otsus pakkuma kohase, olgugi lühikese, põhjenduse kohtu otsusele, mille kohaselt apellatsioon oleks edutu.¹⁴³ Selles asjas eriarvamusele jäänud (Norra) kohtunik viitab otsesõnu, et selle otsusega pöörati ümber pikaajaline, n-ö E.M.-liini järgiv kohtupraktika.¹⁴⁴ Selle seisukohaga on raske mitte nõustuda – kui konventsioonistandard nõuab edaspidi menetlusloa andmisest keeldumise sisulist põhjendamist tsiviilasjades, nõuab ta seda küllap ka (raskemates) kriminaalasjades, millele kohaldub täiendavalt EIKonv 7. lisaprotokolliga artiklis 2 sisalduv õigus oma kriminaalasja läbivaatamisele.

Neid arenguid tuleb ka Eesti põhiseaduses sisalduva edasikaebeõiguse sisustamisel arvestada. Isegi kui pidada konventsioonipraktika muudatust pealiinist hälbivaks üksikjuhtumiks ja/või seada kahtluse alla konventsioonistandardi üks-ühene ületoodavus Eesti õiguskorda üleüldse, kallutab sarnasele järeldusele ka PS § 24 lg 5 iseseisev analüüs, sh selles sätestatud edasikaebe põhiõiguse „kriminaalmenetluslik alge”.

On tõsi, et Eesti valitsevas doktriinis kujutab edasikaebeõigus endast lihtsa piiriklausliga põhiõigust¹⁴⁵, ent see ei tähenda, et seda saab iseenesest legitiimse eesmärgi (menetlus-ökonoomia) saavutamiseks piiramatult piirata. Riigikohus on küll reas lahendites¹⁴⁶ leidnud, et

valik nende vahel sõltub vaidlustatava iseloomust (fakti või õiguse küsimus). Komitee oma otsust ei põhjenda, see on lõplik ja ei kuulu edasikaebamisele.

¹⁴⁰ EIKom 26.10.1995 otsus, taotlus nr 20087/92: *E.M. v Norway* [<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-2319>]. Taotlus lükati tagasi kui ilmselgelt põhjendamatu.

¹⁴¹ EIK 2.10.2014 otsus, taotlus nr 15319/09: *Hansen v Norway* [<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146701>], p 82.

¹⁴² *United Nations (UN) Human Rights Committee*, Abdeel Keerem Hassan Aboushanif v. Norway, views of 17 July 2008, *Communication No. 1542/2007*.

¹⁴³ *Hansen v Norway*, p 31.

¹⁴⁴ Dissenting opinion of Judge Mose, *Hansen v Norway*.

¹⁴⁵ Nii Riigikohtu üldkogu 3-2-1-62-10 otsus: *Wipestrex* [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222533655>], p 38, mis muutis kuni PSJK 3-4-1-5-10 otsuseni (k.a) seisukohta, mille järgi on tegemist ilma piiriklauslita põhiõigusega.

¹⁴⁶ Viimati PSJK 26. mai 2015 otsus 3-4-1-59-14 (RLS) [<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-59-14>], p 18; edasikaebeõigusega seondult vt *Siiri Seero* (viide 11), p 68: "Edasikaebeõiguse riive

menetlusökonoomia kui põhiseaduse XIII peatükist tulenev põhiseaduslik õigusväärtus võimaldab „kohtupõhiõigusi“ riivata (on põhiõiguste riive eesmärgina legitiimne), ent arvestada tuleb ka PS § 11 teise lause teise lauseosaga, mille kohaselt ei tohi põhiõiguste piirangud „moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust“.

Põhiseaduse Assamblee protokollide kohaselt oli põhiseadusandja sooviks PS § 24 lg 5 kehtestamisel anda edasikaebegarantii just nimelt kriminaalasjades süüdimõistetutele. Asuda seisukohale, et põhiseadus sellise garantii küll sätestab, ent seda garantiid on võimalik piisavalt kaaluka põhjenduse olemasolul ära võtta, tähendaks tõenäoliselt edasikaebe põhiõiguse „olemuse moonutamist“.¹⁴⁷

Võib küsida, kas asja sisulise läbivaatamise nõue pole rahuldatud asja menetlusse võtmise otsustamise kehtiva regulatsiooniga, mille järgi võetakse asi menetlusse, kui seda nõuab vähemalt üks riigikohtunik. Edasikaebe põhiõiguse rikkumisega tundub siiski olevat tegu juhul, kui apellatsioonikohus (praegusel juhul Riigikohus, kes vastavalt rahvusvahelistele standarditele võib piirduda asja õigusliku küljega) asja sisuliselt läbi ei vaata. Vähemasti ei ole kriminaalaja teistkordse läbivaatamise õigus olukorras, kus seda, kas asja on või ei ole teistkordselt sisuliselt „läbi vaadatud“, pole võimalik väljastpoolt kontrollida, kuigi efektiivne.

Sarnaselt leidis Norra Ülemkohus reas pärast eespool viidatud ÜRO Inimõiguste Komitee teadet (kriminaalasjades) tehtud otsustes, et (KPÕRP) art 14 lõike 5 järgi peab iga ülemkohtu otsus, millega menetlusloa andmisest kriminaalmenetluse seadustiku alusel keeldutakse, olema põhjendatud, ning et sellist nõuet tuleb pidada Norra riigisisese õiguse osaks. Põhjendusena märkis kohus, et põhjenduste esitamine on vajalik, et tagada õiguse süüdimõistva otsuse läbivaatamisele tulemuslik kasutamine, ning et põhjenduste puudumine muudab võimatuks kontrollida, kas apellatsioon on ka tegelikult sisuliselt läbi vaadatud (*substantially reviewed*). Soomes, kus üksikute erandlike kuritegude (nt riigireetmine või madalama astme kohtunike toime pandud ametialased kuriteod) menetlemine algab teise astme kohtust, ent sellistes asjades võib kõrgeimale kohtule edasi kaevata ilma menetlusluba taotlemata.¹⁴⁸

Täiendavalt võib isegi küsida, kas PS § 24 lg 5 võimaldab (kriminaal)asjas edasikaebamise õigust tõlgendada selliselt, et see hõlmab edasikaebe üksnes õigusliku küsimuse peale. Saksamaal, kus kriminaalasjades on ainsaks kahevõimaluseks revisjonikaebus, vaatab madalama astme kohus

eesmärgiks tuleb praegusel juhul pidada kohtumenetluse ökonoomsust ja kohtuasja lahendamist mõistliku ajaga, mis on põhiseaduslikku järku väärtused ning PS § 24 lõikes 5 tagatud põhiõiguse riivamiseks seetõttu põhiseaduspärased."

¹⁴⁷ Olukord on mõneti võrreldav näiteks teaduskatsetele allutamise keeluga – tingimustes, kus PS § 18 teine lause keelab („ei tohi“) kedagi meditsiiniakatsetele allutada, on raske argumenteerida, et kaaluka vastuväärtuse olemasolul võib seda siiski teha. Teisisõnu ei ole see põhiõigus (mitte olla allutatud teaduskatsele) kvantifitseeritav. Erinevus PS § 24 lg-ga 5 seisneb selles, et erinevalt viimasest ei ole õigus mitte olla allutatud teaduskatsele kvantifitseeritav täies ulatuses (põhiõigus hõlmabki pelgalt selle olemust), samal ajal kui edasikaebeõiguse puhul tundub mõistlik eristada selle tuuma (olemust) ja äärealasid, kus see põhiõigus on kvantifitseeritav. Teisisõnu ei oleks ühekordse edasikaebeõiguse piiramine (raskemates) kriminaalasjades lubatav (põhiseaduspärane) põhjusel, et sellega moonutatakse selle põhiõiguse olemust (konkreetse põhiõiguse olemise põhjust), samas kui on võimalik veenvalt argumenteerida, miks ja kuidas ta peaks olema piiratud väljaspool nimetatud tuuma. Nii oleks edasikaebeõigus endiselt piiratud näiteks tsiviil- või „vähemtähtsates“ kriminaalasjades või ka raskemates kriminaalasjades väljaspool selle õiguse tuuma (nt advokaadisund vms kaebeõiguse piirangud).

¹⁴⁸ Muutoksenhakutoimikunaan jatkometintö 2002:8, s 13. Viidatud: S. Lind. Edasikaebeõiguse ulatus kõrgeimas kohtus: mudelid ja põhimõtted. Magistristö. Tartu, 2004, lk 27 ja joonealune märkus nr 105 kaudu. Taanis, kus ringkonnakohtud vaatavad esimese instantsina läbi kõrge hagihinnaga tsiviilasju, kui seda nõuab üks pooltest, ning kriminaalasju, milles on nõutav rahvakohtunike kaasamine, toimib kõrgeim kohus hariliku apellatsioonikohtuna. – T. Melchior. The Danish Judiciary. – Danish Law in an European Perspective. Copenhagen 1996, s 106. Viidatud: Lind, lk 27 kaudu. Tegu võib olla vananenud andmetega.

asja läbi suures koosseisus ja lisaks professionaalsetele kohtunikele on kaasatud rahvakohtunikud, tagamaks kõikide asjaolude võimalikult hea välja selgitamine.¹⁴⁹

4. Täiendava funktsiooni paneku põhjendamine analoogiaga (valimiskaebuste näitel)

Ka kehtivad seadused, mille põhiseadusvastasust pole (vähemalt seni) tuvastatud, annavad instantsikohtutele funktsioone väljaspool PS § 149 esimeses kolmes lõikes selgesõnaliselt sätestatud. Nii vaatab näiteks Riigikohus (lisaks ülesannetele, mis tulenevad Riigikohtule sõnaselgelt põhiseaduse teistest paragrahvidest) pärast uue PSJKS jõustumist 2002. aastal esimese astme kohtuna läbi Riigikogu, Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Presidendi otsuste ning valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale esitatud kaebuseid.

Nende üksikaktide kanaliseerimist otse Riigikohtule põhjendati vastavate seaduseelnõude esitamisel ja arutamisel ennekõike viitega nende riigiõiguslikule olulisusele, millest omakorda tuletati järeldus, et tegu on „*olemuselt põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustega, mida tuleb lahendada vastavat kohtuinstantsi silmas pidades ja vastavat kohtumenetlust kasutades.*”¹⁵⁰ Nii märgiti, et põhiseaduslikkuse järelevalve korras on (eelno järgi) vaidlustatavad need üksikaktid, mis „omavad olulist riigiõiguslikku tähendust” ja „mille puhul on riigi stabiilsuse säilitamise seisukohalt hädavajalik asja kiire ja lõplik lahendamine”¹⁵¹. Sarnaselt põhjendati erakondade tegevuse lõpetamise otsustamise pädevuse andmist Riigikohtule: kuna „erakonna tegevuse lõpetamise otsustamise näol [on] demokraatia põhimõttest lähtuvalt tegemist väga olulise riigiõigusliku otsustusega, [...] ei oleks õige allutada neid küsimusi üldisele halduskohtu menetluskorrale.”¹⁵² Selgituse loogika näib viitavat sellele, et Riigikohtu vastav pädevus tuletatakse PS § 149 lg 3 teisest lausest, mille järgi „Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus”. Seda järeldust toetab seisukoht, et „*[v]alimiskomisjoni otsuse või toimingu peale esitatud kaebust saab käsitada konstitutsioonilise kaebusena, sest valimiste puhul on tegemist riigivõimu teostamisega.*”¹⁵³

Vajadus põhjendada valimiskaebuste alase pädevuse andmist Riigikohtule selle funktsiooni „olemusliku kuulumisega” põhiseaduslikkuse järelevalvesse viitab tõenäoliselt soovile vältida kohustust vastata küsimusele sellise andmise kooskõlast § 149 lg-ga 1. Seega ei ole viide analoogiale valimiskaebusega (täiendava selgitusega) kasutatav. Opereerimaks selle argumendiga, tuleks kõigepealt põhjendada, miks ei ole valimiskaebuste lahendamine hõlmatav põhiseaduslikkuse järelevalve mõistega. See muudab põhjendamiskäigu komplitseerituks, argumendi n-ö kaudseks (muude asjade algamine ei ole põhiseadusvastane, sest valimiskaebuste algamine ei ole põhiseadusvastane) ja ründab liiatigi valimiskaebuste kehtivat süsteemi (eeldusel, et eelolevas esitatud alternatiivne põhjenduskäik ei ole vastuvõetav). Sama kehtib ka analoogia kohta muude Riigikohtule lihtseadustega antud pädevuste osas – vastava regulatsiooni põhiseadusvastasus ei ole välistatud.

Kokkuvõte

Kõike eelnevat arvestades tundub, et ringkonnakohtu (põhiseaduslik) õigus (põhiseadusliku takistuse puudumine) menetleda mingeid asju esimese astme kohtuna tuleneb ringkonnakohtu PS §-s 146 sätestatud, muuhulgas ringkonnakohtule kuuluvast õigusemõistmise pädevusest ning PS § 149 lg-st 4, mille järgi sätestab kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra seadus. Seadusandja otsustusvabadust selles küsimuses piiravad PS § 149 lg-des 1–3 sätestatud, kohtusüsteemi hierarhilisusest tulenevad nõuded ning PS § 15 lg-s 1 ja PS § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõigused ja nende kaitset teenivad printsiibid.

¹⁴⁹ Lind (viide 30), lk 37, joonealune märkus nr 165.

¹⁵⁰ Nii (toonane) justiitsminister M. Rask – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (895 SE) II lugemine.

¹⁵¹ 895 SE, seletuskiri.

¹⁵² Samas.

¹⁵³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (746 SE), algtekst.

Selle lähenemise kohaselt ei välista põhiseadus lisaks ringkonnakohtu PS § 149 lg-s 2 selgelt sätestatud funktsioonile („*Ringkonnakohtud [...] vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid*”) talle täiendava(te) funktsiooni(de) andmist eeldusel, et sellega 1) ei seata ohtu ringkonnakohtu esmase põhiseadusliku funktsiooni täitmist (olla apellatsiooniastme kohus ja omada selleks piisavalt ressursse); 2) rikuta üldist põhiõigust kohtulikule kaitsele ning põhiseaduslikku edasikaebeõigust ega 3) kahjustata muid põhiseaduslikke printsiipe (nagu nt kohtusüsteemi efektiivsus). Nende eelduste täidetust tuleb asjaolude täpsustudes kontrollida.

Teisisõnu on väljaspool kolmeastmelise kohtusüsteemi garantiid, kus ühelgi astmel pole pädevust ülespool oma põhiseadusega sätestatud voliala ning tagatud on iga astme esmase põhiseadusliku funktsiooni täitmine, kohtukorralduse kujundamise voli seadusandjal, keda lisaks §-st 149 tulenevale seovad teised põhiõigused (ennekõike PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 5) ning nende tagamise eesmärki teenivad põhiseaduslikud printsiibid.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 7

Justiitsministeerium, Tallinn

25.09.2017 nr 7

Algus kell 13.05 Lõpp kell 15.04

Juhatas: Urmas Reinsalu

Protokollis: Signe Usar, Heili Kaares

Võtsid osa:
kogu liikmed: Allar Jõks, Heiki Loot, Jüri Adams, Madis Ernits, Märt Rask, Rait Maruste, Jüri Raidla

Puudusid:
Justiitsministeeriumi esindajad: René Värk, Berit Aaviksoo, Priit Pikamäe, Uno Lõhmus, Ülle Madise

Tõnis Saar, Kai Härmand, Illimar Pärnamägi, Heili Kaares, Margit Gross, Mariko Jõeorg-Jurtšenko

Kutsutud: Paloma Krõõt Tupay, Heili Sepp

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest demokraatia rakendamise valdkonnas.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi demokraatia rakendamise valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

1. Korralduslikud küsimused

Minister juhatas koosoleku sisse. Toimus arutelu järgmise koosoleku toimumise aja üle. Lepiti kokku, et järgmine koosolek toimub 30. oktoobril 2017 ning arutelu valdkonnaks on teistkordselt riigikaitse ja NATO.

14.06.2017 koosoleku protokoll loeti kinnitatuks.

Sõnavõttud:

R. Maruste märkis, et põhiseaduse asjatundjate kogu (edaspidi kogu) hakkas tööle ilma, et oleks selge, milline on kogu tööformaad ehk raster. Hr Maruste tegi ettepaneku, et järgmiseks korraks võiks ministeerium või kogu liikmed koostada kokkuleppelise skeemi selle kohta, kuidas raportöörid esitavad oma valdkonna probleeme ning kuidas esitatakse hiljem arutelu tulemusi kokkuvõtvalt.

J. Raidla täpsustas, et kui kogu töö on tehtud, siis justiitsminister otsustab, millist nõu ta arvesse võtab.

Minister selgitas, et palus hr Pärnamäel koostöös raportööride ja teiste kogu liikmetega koostada kogu töökorralduse esialgse metoodika. Minister rõhutas, et tegemist on tööpaberiga ning et järgmisel korral võiks selle kogu liikmete tagasisidest lähtuvalt läbi arutada. Ministri sõnul võiks metoodika loogika lühidalt seisneda selles, et esmalt viiakse läbi ühine kuulamine, kus raportöör pakub välja oma teesid. Seejärel võtaks raportöör arvesse kogu teiste liikmete seisukohad ja koostaks saadud tagasiside põhjal ühtse teksti, mida arutatakse samuti kogu koosolekul. Viimane tekst peaks olema võimalikult konkreetne, samas võib selles välja tuua võimalikud alternatiivid. Minister pakkus välja, et vajadusel saavad raportöörid raporti koostamisel kasutada ministeeriumi abi. Raporti lõpptekst peaks ministri hinnangul sisaldama sissejuhatust ja erinevate temadega peatükke. Sissejuhatuses tuleks kirjeldada, kuidas jõuti

kasutatava metoodikani. Peatükkide lõppu saab lisada info selle kohta, kes kogu liikmetest ja millises küsimuses jäi eriarvamusele. Raporti vooruseks on ministri hinnangul asjaolu, et see põhineb kõigi kogu liikmete senisel praktilisel kogemusel, mitte teaduslikul uuringul ning et selles osundatakse konkreetsetele küsimustele, mida võiks muuta, täiendada või säilitada.

M. Rask märkis, et hr Maruste poolt tõstatatud küsimus on õige, kuna teksti, mis kogu töö tulemusel valmib, loetakse tulevikus ilma autorite juuresolekuta. Seega peab raport olema interpreteeritav ja seetõttu olema selgelt öeldud, mida kogu on tahtnud saavutada. Seetõttu tuleks hr Raski arvates metoodika mustandi tekst saata kõigile arvamuse avaldamiseks ning üks nõupidamine võiks olla eraldi sissejuhatava metoodika läbiarutamiseks ja koostamiseks.

R. Maruste märkis, et rasterit on vaja ja see peaks olema suhteliselt lühike, et vältida erineva mahuga raportite koostamist ning raportid peaksid olema enam-vähem ühesuguses formaadis. Lõpliku teksti peaksid hr Maruste arvates kokku kirjutama ministeeriumi ametnikud, et tagada ühtse stiiliga kvaliteetne dokument. Lähtematerjalid ja raportööride ettepanekud tuleks hr Maruste arvates säilitada.

Minister nõustus eelnevaga ning täpsustas, et ideoloogia tuleneb siiski raportöörilt. Kindlasti tuleb ettepanekuid, mille puhul kõik kogu liikmed ei ole nõus, kuid neid ettepanekuid hääletama ei hakka. Minister määras sissejuhatava metoodika eest vastutajaks hr Pärnamäe ning lubas eraldi arutelu märkides, et töö raamiga ei tohiks kaotada töö loomingulist elementi.

2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest demokraatia rakendamise valdkonnas.

Minister andis sõna demokraatia rakendamise valdkonna raportöörile Allar Jöksile.

Sõnavõttud:

A. Jöks selgitas esmalt valitud meetodit. Hr Jöksi väitel tugines tema esitlus peaasjalikult probleemidel, mille kogu liikmed tõid esialgselt välja demokraatia valdkonnas, samuti probleemidel, mis tulid välja mitteametliku suhtluse käigus kogu liikmetega ning probleemidel, mis pärinevad muudest välistest allikatest. Hr Jöks märkis, et pakkus välja ka võimalikud lahendused, mis tuginevad kas teiste riikide praktilal või õigusteaduslikel töödel või tema enda seisukohtadel. Hr Jöksi hinnangul võimaldab demokraatia valdkonna arutelu selgitada välja, kas tõstatatud probleemid on aktuaalsed. Kui probleemid kogu enamuse arvates aktuaalsed ei ole, siis nendega hr Jöksi väitel edasi ei tegeleta. Kui probleemid on aktuaalsed, siis on võimalik välja pakkuda ka lahendused. Sõnastust praeguses etapis pole hr Jöksi hinnangul mõtet käsitleda, kuna siis läheb teravik mujale. Oma panust näeb hr Jöks selles, et ta võtab laekunud ettepanekud, kriitika või täiendused arvesse ning kirjutab nende pinnalt kokku raporti, mille ministeeriumi ametnikud panevad ühtsesse vormi. Hr Jöksi väitel ei hakanud ta teadlikult käsitlema seda, mis demokraatia on. Samuti ei hinnanud hr Jöks seda, milline on praegu Eestis demokraatia kvaliteet.

A. Jöks tegi ülevaate põhiseaduse probleemkohtadest demokraatia valdkonnas (A. Jöksi ülevaade põhiseaduse probleemkohtadest demokraatia valdkonnas lisatud).

Arutelu

J. Raidla hinnangul on demokraatia kaitseklauslitega PS-s kõik korras, pigem on kaitseklauslid mõnes kohas liiga tugevad. Hr Raidla sõnul vajaks korrigeerimist PS § 105. Rahvahääletuse eelnõu tagasilükkamine tuleks automaatselt Riigikogu laialisaatmise mehhanismist lahutada. Kindlasti ei peaks kartma, et koalitsioonid hakkavad tulevikus ebamõistlikke rahvahääletusi läbi viima. Rahvaalgatusele selle ehtsal kujul, kus Riigikogu peab rahvaalgatusel koostatud eelnõu lõplikul kujul ka vastu võtma, oli hr Raidla vastu. See on hr Raidla arvates jätkuvalt Eesti ühiskonna jaoks suur instrument, mis võib kaasa tuua ettenägematud poliitilised manipulatsioonid. Hr Raidla oli jätkuvalt seisukohal, et rahvaalgatust selle ehedal kujul ei peaks Eesti õiguskorda konstitueerima. Selleks tuleb tema sõnul rahvaalgatuse mõiste esmalt

defineerida, sest kui vaieldakse mõiste üle ilma seda eelnevalt defineerimata, siis räägitakse erinevates mõistetes ja terminites. Parlamentaarse demokraatia osas on ööistung hr Raidla hinnangul täiesti mõistetamatu, kuna see on demokraatia nõrgestaja ja tuleks seadusega ära keelata. Opositsiooni õigus pöörduda Riigikohtusse peaks olema teatud ulatuses lubatud, aga see peab olema rangelt piiritletud, sest seda instituuti võidakse poliitilistel kaalutlustel hakata kuritarvitama. Õigusloome tempo üle hr Raidla ei muretseks, mida aeglasemaks seadusloome läheb, seda parem. See on hr Raidla hinnangul üks väheseid instrumente, millega on võimalik asendustegevuslikku ja vohavat õigusloomet ohjeldada. Eesti demokraatia üheks suurimaks probleemiks ja riskiks pidas hr Raidla erakondade sisedemokraatiat, erakonna siseelu, kuna Eestit juhivad sageli mitte valitsused, vaid valimisnimekirjade koostajad, kes ei ole üldsusele tuntud inimesed ja kes ei vastuta. Valimistega seonduvalt tõi hr Raidla välja, et pigem tuleks valijate petmise vähendamise asemel mõelda, kuidas petmist välistada. Petmist on võimalik välistada seadusandlikul tasemel. Valimiste puhul ei pidanud hr Raidla nn verevärskust argumendiks. Kogenud tüüpide osalemine poliitilises elus on hr Raidla hinnangul vägagi tervitatav eeldusel, et ei ole toimunud valijate petmist. Valijatelt jätkuva mandaadi saanud kandidaate pole vajalik ega põhjendatud poliitilisest tippelust kõrvale lükata. Ministritega seonduvalt leidis hr Raidla, et peaks hakkama püüdma elada mitte tööjärgses, vaid töö-eelses ajastus, mille üks meede oleks, et ministrikandidaadid peaksid läbima põhjaliku parlamentaarse avaliku kaamerate ees ärakuulamise. Sellest lõppkokkuvõttes ei sõltuks ministri ametisse nimetamine, aga kui kandidaat totaalselt läbi kukub, siis partei saab järele mõelda, kas on olemas parem kandidaat. Ministritele ei saa hr Raidla hinnangul korraldada eksamikomisjone ega ette panna täpselt järgitavaid parameetreid.

R. Maruste nõustus hr Raidla ideega, et kabinetiliikmete sobivust võiks hinnata läbi parlamentaarse kuulamise ning täpsustas, et see ei peaks olema suure saali ees, küll aga põhiseaduskomisjoni ees ja avalik. Selles ei ole hr Maruste hinnangul midagi ebademokraatlikku ja see võimaldaks saada kandidaatidest parema ülevaate. Esindusdemokraatias ja parlamentaarses riigis ei tohiks hr Maruste hinnangul tekkida olukorda, kus peaminister esitab valitsuse koosseisu tervikuna ja parlamendiliikme valik on kas võtta või jätta. Hr Maruste leidis samuti, et demokraatia kaitseklausli pärast muretsema ei peaks, kuid nentis, et põhiseaduse muutmise peatükis kaitseklauslid on kohati isegi liiga jäigad. Otsedemokraatia probleemiga seoses tõi hr Maruste välja, et esineb mõisteline segadus rahvaalgatuse, rahvahääletuse ja rahvaküsitluse osas. Kaks esimest võiks tema hinnangul jätta nii nagu on ning kaaluda samm-sammulist lähenemist ja viia sisse rahvaküsitluse instituudi, mis ei ole siduv. Rahvahääletuse tulemusi on hiljem raske ümber lükata ning on manipuleerimise tõttu väga ohtlik abivahend. Petitsiooni esitamine rahvaalgatuse rudimentaalse vormina võib hr Maruste arvates praegu alles jätta. Samuti nõustus hr Maruste ka sellega, et mõistlik oleks rahvahääletuse tagajärg siduda lahti Riigikogu laialiminekest, kuna siis hakkaks see instrument tööle. Seda juhul, kui aktsepteeritakse, et oluliste riigielu küsimuste puhul viiakse läbi rahvaküsitlus, mis ei ole siduv. Hr Maruste soovib jääda rahvaküsitluse instituudi juurde. Ööistung instrumendina hr Maruste arvates Riigikogu algusaegadel töötas ja sellel on parlamentaarne ajalugu, kuid kaasaegses olukorras, sellisel kujul nagu see praegu on, ei näe hr Maruste selleks vajadust. Statistika selle efektiivsust ei kinnita. Samuti ei ole hr Maruste hinnangul ööistungil näol tegemist mitte PS-i teemaga, vaid Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse teemaga. Hr Maruste hinnangul tuleks ka Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ümber kirjutada. Hr Maruste rõhutas, et kodukord ei peaks olema seaduse tasandil reguleeritud. Põhiseaduspärasuse kontrolli algatamine opositsiooni poolt on hr Maruste sõnul kaasaegsetes konstitutsioonikohtutes põhiseaduse järelevalves levinud instrument, mis on enamikes kaasaegsetes Euroopa riikides olemas. See toimib kui ärahoidev fenomen, profülaktiline, et hoida koalitsiooni teatud raamides. Hr Maruste ei näinud Eesti demokraatias sellise võimaluse ülesseadmises ohtu ning toetas selle instrumendi kasutuselevõtmist. See viib hr Maruste sõnul omakorda küsimuseni, kas oleks vaja konstitutsioonikohut, sest üldkohus ei ole alati kõige pädevam neid asju hindama. Seonduvalt opositsiooni õigusega kontrollida seadusandluse põhjendatust märkis hr Maruste, et selles küsimuses on mõtlemine liialt seaduse keskne ning tõi välja, et tegelikult võib põhiseadusvastane olla ka toiming (nt ametisse nimetamise protseduur), mis võib olla ebademokraatlik,

mistõttu vastuolus demokraatia printsiibiga. Seega, ainult seadusega opositsiooni õigust piirata, on tema arvates kitsas lähenemine. Hr Maruste toetas parlamentaarse uurimiskomisjoni loomist. Samas nentis ta, et valitseva koalitsiooni või valitsuse liikme tegevuse uurimine on liialt kitsas ega ole uurimiskomisjoni mõte. Uurimisobjekt võiks olla laiem avaliku elu probleem või intsident, mis väärib parlamentaarse kogu kokkukutsumist. Ka praegu on hr Maruste sõnul uurimiskomisjon võimalik, kuid see on piiratud pädevusega, uurimiskomisjoni kasutatavad instumendid on samuti piiratud ja seda peaks laiendama. Samas nentis ta, et see on pigem Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse teema. Hr Maruste oli nõus, et erakonna sisedemokraatia on probleem, kuid selle teema juures ei tohiks minna põhiseaduse hindamisest väljapoole. Võib kaaluda klausli lisamist, et erakonna toimimine peaks vastama demokraatia üldtunnustatud põhimõtetele ja olema kooskõlas põhiseaduse väärtustega, aga täpsem regulatsioon võiks olla seaduses.

M. Rask märkis, et tuleks keskenduda eelkõige sellele, mis on põhiseaduse tasand. Seetõttu tundis hr Rask huvi, kas hr Jõks pidas ööistungi mõiste all silmas opositsiooni obstruktiivsust ehk põhimõtteliselt kaitsemehhanismi, kuidas opositsioon saab ennast parlamendis nähtavaks teha. Ehk küsimus on selles, kas parlamendi vähemusel on piisavalt võimalusi oma tahte välja käimiseks ja selgitamiseks ning kas see on kõige väärikam vorm. Tähtsust ei oma hr Raski hinnangul, kas seda tehakse öösel või päeval. Erakonna sisese demokraatia kujundamisega seonduvalt märkis hr Rask, et selle teema ajaloolised juured ulatuvad 1977. aasta põhiseadusesse ning selgitas, et kehtiva põhiseaduse koostamise aegadel käisid erinevates gruppides diskussioonid, mis peaks olema põhiseaduses sees ja mis mitte ning kas erakondade kohta tuleb säte või mitte. Kuna teema oli kuum, siis ei leitud õiget formuleeringut. Hr Rask pidas silmas geneetilist päritolu sellest ühiskonnast, kus üheparteisüsteem oli põhiseaduse tasandil konstitueeritud. See aeg ei olnud küps ei poliitilisteks ega õigusvaidlusteks küsimuses, millised peaksid olema erakonnad või kuidas nad peaksid koalitsioone moodustama. Hr Raski hinnangul oleks nii erakonna sisese demokraatia kui erakonna demokraatia arendamiseks põhiseaduse tasandil mõistlik fikseerida printsiip, et ühepartei süsteemi ei saa olla – ehk teisisõnu ühtegi riiklikult tähtsat otsust, nt valitsuse moodustamine, ei saa teha üks ja valdav poliitiline jõud, vaid ta peab kellegi endaga kaasa vedama. See võtaks hr Raski sõnul maha eraldumise ja vastandumise, mis on täna põhiprintsiibid poliitikas ning suunaks koostöövalmidusele. Erakonna mõttelaad tulla võimule ja olla võimul, tuleneb sellest, et teisi pole tarvis. Kui põhiseadus annaks aluse, et ilma teisteta ei saa, siis muutuks hr Raski arvates ka retoorika ja mõisteaparaat.

J. Adams täpsustas, et põhiseadusesse läks kaks asja. Üks oli ennesõjaaegsetest põhiseadustest põhimõte, et mittekodanik ei või kuuluda erakonda ja teiseks läks õnnetuseks sisse sõna „fraktsioon“ kohta, kuhu see poleks pidanud sattuma. Ja sellest on tekkinud hr Adamsi hinnangul suur probleem.

P. K. Tupay uuris, et kui 99% inimestest tahaks valida ühte erakonda, kas see oleks sel juhul keelatud ning mõtiskles, kas saab sundida, et erakonnad peavad läbi rääkima. Pigem on pr Tupay sõnul küsimus selles, kas tuleks tugevdada opositsiooni õigusi ning tema arvates tasuks kaaluda selle sisseviimist ka põhiseaduse tasandil. See aitaks kaitsta väiksemaid erakondasid ja olla neil ära kuulatud. Erakondade sisekorra osas meeldis pr Tupayle saksa lahendus, mille järgi mingi sisekord peab olema. Samas on pr Tupay hinnangul kummaline seda PS-sse kirja panna. Erakonna idee on, et nad esindavad inimesi ja esindavad demokraatiat. Seetõttu tuleks pr Tupay arvates lahti mõtestada, mis erakond on.

M. Ernits leidis, et hr Raski mõte on õige, aga küsimus on selles, kuidas selleni jõuda. Tema hinnangul ei ole Eestis sisepilt sedavõrd murettekitav, aga lai pilt (rahvusvaheline dimensioon) on see, mis sunnib iga päev endalt küsima, kas ikka oleme demokraatlikud ja kuidas seda kindlustada ja paremaks teha. Diskussiooni eesmärk hr Ernitsa väitel on ennetada sellise jõu võimuletulekut demokraatlikul teel, kelle deklareeritud või varjatud eesmärk on demokraatia kaotada. Kitsalt mõistetuna on see sellise erakonna keelustamine, takistamine, laialisaatmine, kes soovib muuta Eesti uuesti Eesti NSV-ks. Laiemalt on see ka poliitika tüdimuse ennetamine. Poliitika tüdimus ja demokraatia väsimus viivad selleni, et inimesed hääletavad protestiparteide poolt. Kaitseklausli teema üle arutamist pidas hr Ernits oluliseks ning ta märkis, et kaitseklausel

kui selline on meil olemas, vaielda võib, kas see nimi on ilus või inetu. Küsimuse küsimine ja sel teel siseveendumuseni jõudmine, et see teema muutmist ei vaja, on ka tulemus kuhu võib jõuda. Hr Ernitsa arvates võib vaielda ka selle üle, kas meil juba on kirjutamata kaitseklausel olemas, viidates sellele, et üks lugupeetud õigusteadlane on avaldanud arvamust, et PS-i aluspõhimõtted on põhimõtted, milleta kaotab PS oma olemuse. Kui seda definitsiooni järgida, siis selgub, et aluspõhimõtteid, mille hulka kuulub tema hinnangul ja Riigikohtu praktika järgi ka demokraatia, siis neid ei saagi kehtiva PS-i raamides muuta. Rahvaalgatust on hr Ernitsa sõnul nõutud ja seda on peetud vajalikuks. Hr Ernits pidas oluliseks viidata seejuures hr Adamsi Põhiseaduse Assambleel väljendatud seisukohale: „*Ma ei kujuta ette, et ühiskonnas võiks olla tulevikus mingit nii olulist probleemi, et tema ei leia olemasolevatest valitud Riigikogu saadikutest vähemalt ühte, kes seda seaduseelnõuna üles ei tõstataks. Järelikult on see täiesti piisav, et rahvaalgatamise õigus ära jätta.*“ Hr Ernits on nõus sellega, et rahvaalgatus oli 1932. ja 1933. aasta põhiseadusliku kriisi katalüsaator, see tegi asja hullemaks ja võimaldas algatada sellise põhiseaduse eelnõu, millega hävitati demokraatia. Hr Ernits rõhutas, et rahvaalgatust põhiseadusesse jätkuvalt vaja ei ole, eelõige ajaloolise kogemuse tõttu ja seepärast, et seaduseelnõu algatamine on viidud ühe saadiku tasandile ning küsimus pole mitte algatamises, vaid selles, kas on olemas piisav enamus selle vastuvõtmiseks. Rahvahääletuse sanktsiooni käsitleva PS § 105 lg 4 üle võib hr Ernitsa arvates mõtiskleda, kas see on liiga karm. Tema sõnul oli selle eesmärk parlamentarismi tugevdamine, kuid võib olla oli see liiga karm garantii. Rahvaküsitlus on hr Ernitsa arvates võimalik ja legaalne. Kuna tegemist ei ole õiguslikult siduva tulemiga, võib seda igal ajal korraldada ja seda ka korraldatakse, näiteks uuringufirmad enne valimisi. Hr Ernits märkis, et opositsiooni õigused on PS-s natuke nõrgalt kajastatud ning PS on kreenis koalitsiooni poole. Tema arvates on olemas kaks meedet (iseasi, kas need peavad tingimata PS-s olema), opositsiooni kaebus ja uurimiskomisjon. Opositsiooni kaebuse osas pakuks hr Ernits välja lausa fraktsiooni kaebuse, kus fraktsiooni viis liiget võiksid kaevata ning seda selleks, et motiveerida ühte poliitilist jõudu kirjutama enda nõu lipule, et „*meie teeme*“. Kui panna see parlamendi vähemuseks, on see opositsiooni kaebusele käsipiduriks. Ta tõi välja, et suure Saksamaa peale on statistiliselt abstraktseid normikontrolle aastas mõni üksik ning need ei ole ainult opositsiooni kaebused, vaid ka liidumaade algatatavad kaebused. Tema hinnangul ei saaks see praktikas olema probleem, kuivõrd Riigikohus saab hakkama ning on olemas menetlused ja meetmed, mis aitavad suurt hulka kaebusi ära menetleda. Samas kahtleb hr Ernits, kas see peaks olema PS-s sätestatud, kuid ta ei ole vastu, kui on olemas poliitiline enamus, kes selle PS-i sisse kirjutab. Uurimiskomisjon on hr Ernitsa sõnul Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses olemas, kuid probleem seisneb selles, et PS-i järgi on komisjoni moodustamine parlamendi enamuse otsus. Parlamentarismis ei ole mitte parlament versus valitsus, vaid koalitsioon versus opositsioon. Kui koalitsioon on enamuses ja määrab ära, kas ja millal uurimiskomisjon moodustada, siis seda ei moodustata sellistel puhkudel, kui seda tegelikult vaja on - seda takistab PS § 73. Moodustatakse ainult ankeetkomisjon ajalooliste sündmuste uurimiseks, nt Estonia laevahuku uurimine. Hr Ernits tõi välja, et erakonna sisedemokraatia osas on väga hea klausel Saksamaa põhiseaduses, kus artikli 21 esimese lõike kolmas lause ütleb, et erakondade sisemine organisatsioon peab vastama demokraatlikele põhimõtetele. Selle olemasolul oleks võimalik läbi viia kohtulikku kontrolli ning võõr- ja mittedemokraatlikud nähud erakondade sees saaksid vajadusel menetletud. See on vajalik, sest demokraatias ei saa riiki juhtida mittedemokraatlikud institutsioonid. Hr Raski ettepaneku kohta märkis hr Ernits, et tema hinnangul on kogu meetmete pakett suunatudki sellele, et Eestis ei oleks ühepartei võimu. Võimalus ja vabadus erakonda moodustada oli kunagi probleemiks, aga täna enam mitte, sest piir on oluliselt mõistlikum. Selleks, et koalitsioonivalitsused jääksid, oleks vaja natuke opositsiooni õigusi tugevdada. Ja sellest võiks hr Ernitsa hinnangul piisata.

J. Adams tõi välja saksa õigusteadlase mõtte, et iga põhiseaduse taga on aluspõhimõtted, mida ei õnnestu täpselt sõnastada, aga mis on olemas ja neist tuleb aru saada. Hr Jõksi probleemide loetelu oli hr Adamsi hinnangul tagasihoidlik, paarkümmend probleemi oleks saanud juurde panna. Püüdes probleeme süstematiseerida hr Adams leidis, et osad neist on PS-ga seotud probleemid ja teised on jooksvad kuumad poliitilised ja õiguslikud küsimused, mis ei ole PS-i asjad. Hr Adamsi arvates toodi välja mõtteid, mida tuleks PS-s muuta või mida PS-i lisada, kuid

arutada tuleks ka selle üle, mida PS-st välja jätta. Hr Adamsi arvates on ka see arutlusteema. Hr Adams tõi välja müüdid ja valearusaamad, mida tuleb korrigeerida ja mis on tekkinud seltskondades, kus paljud inimesed pole ise parlamendi liikmed olnud. Ööistungeid on hr Adamsi sõnul kahte sorti – üks on see, mis toimus seitsmendas Riigikogus ning mis on harva kordunud ka hilisemates koosseisudes (nt võttis eelmisel aastal riigieelarvega seotud maksuseaduse muudatuste arutelu aega). Suurem osa ööistungeid on hr Adamsi väitel seotud Riigikogus ainuvõimaliku obstruktsiooni vormiga, milleks on vaheaegade võtmine. Hr Adamsi sõnul on tegemist äärmiselt ebaintelligentse obstruktsiooni meetodiga, samas ei ole see PS-i probleem. Ööistungid kolmapäeva ööl on ainus opositsiooni obstruktsiooni vastu töötamise või sellest üle saamise meetod, sellepärast on kõik valitsuskoalitsioonid huvitatud selle võimaluse säilitamisest. Uurimiskomisjonide teemal leidis hr Adams, et talle meeldib ka ankeetkomisjon rohkem. Riigikogus lubatakse teha nii uurimiskomisjone kui probleemkomisjone. Hr Adamsi sõnul on probleemkomisjonide esialgne praktika olnud problemaatiline, kuna valitsuskoalitsioon loob mugavaid komisjonohti oma liikmele ja tema ühiskondlikule kaaslaskonnale. Hiljaaegu lõi valitsus hr Adamsi väitel kaks sellist komisjoni, millest kumbki läheb maksma 100 000 eurot aastas. Seega võimaluse andmine neid juurde teha, tähendab hr Adamsi arvates rünnakut riigi rahakotile. Tõsiseid uurimisteemasid, mille kohta ei oleks saanud uurimiskomisjoni moodustada, ei ole hr Adamsi sõnul 25 aasta jooksul olnud. Ühiskondlikult kuuma teema puhul on kõik koalitsioonid olnud nõus uurimiskomisjoni moodustamisega, kuid on reeglina püüdnud siis komisjoni tööd piirata. Katset, kus on püütud käivitada komisjoni, mille suhtes puudub avalik ja ajakirjanduse huvi hr Adams ei tea. Erakonna sisedemokraatia põhiprobleem on hr Adamsi sõnul selles, et erakondade liikmeskond on väga suur, kuid aastakongressidel hääletavad inimesed, kes ühel või teisel viisil tahavad tulla kongressile või tuuakse kohale endale sobivad liikmed, mis tähendab, et kongressil osaleb väga väike osa erakonna liikmetest. Hr Adamsi hinnangul tuleks mõelda, kuidas anda kõigile erakonna liikmetele hääleõigus ning märkis, et juriidiliselt on see triviaalne ja praktiliselt keeruline, kuid esmalt on selleks vaja poliitilist tahet. Põhiseaduse teemadest tõi hr Adams välja rahvaküsitluse, kuid leidis, et see ei ole tegelikult probleem, kuna küsitlusagentuurid teevad selle ära ning ükski ametlikult või hääletussedelitega läbiviidud rahvaküsitlus ei anna paremat tulemust. Selle järgi ei ole hr Adamsi sõnul vajadust. See teema haakub hr Adamsi sõnul küsimusega, kas referendum tulemus on siduv või ei ole. Hr Adams on veendunud, et PS-i läks tsitaadina 1920. aasta põhiseadusest tekst, et see on siduv. See on hr Adamsi hinnangul aga sügav eksitus. Kui rahvahääletusel võetakse vastu siduv otsus ning see otsus osutub valeks, siis tekib küsimus, kuidas sellist olukorda parandada. Rahvahääletus PS-i muutmisel lähtub juriidilisest oletusest, et rahvahääletuse otsus on ühelt poolt tugevam ja teisest küljest on teoreetiline valemistumine võimalus väiksem, samas hr Adamsi hinnangul elu ei kinnita seda fakti. Rahvahääletuste tulemused on tänapäeval kergemini ostetavad. Hr Adamsi hinnangul on rahvahääletus kardetavam kui parlamendi otsus. Hr Adams tõi välja mitu probleemi ka seonduvalt kvalifitseeritud vähemuse teemaga. Esiteks viib see hr Adamsi hinnangul kohturiigile, tegemist oleks siis kahekojalise riigiga, mille esimene koda oleks Riigikogu ja teine koda Riigikohus. Probleem hr Adamsi hinnangul on selles, et Riigikohtus ei arutata asju mitte sisuliselt, vaid ainult juriidiliselt ning küsimus taandub kaalukeelele, kas PS-i on rikutud või mitte. Samas põhivaidlused poliitikas käivad hr Adamsi sõnul enamasti selle üle, kas otsus on rumal või ebaotstarbekas. Tuleks vaadata seda, mis oli 1920. aasta PS-s ja mis on praegu Läti PS-s, et parlamendi vähemus võib algatada vastuvõetud seaduse referendumile panemise. Selle sätte mõte on hr Adamsi hinnangul selles, et valitsuskoalitsioonid ei riskiks hääletega 51:49 seaduste vastuvõtmist, kuna on oht, et nad saavad tagasilöögi. Ametite ühitatavuse teemal märkis hr Adams, et ennesõjaaegses Eestis oli lubatud, et minister oli samal ajal Riigikogu liige, aga see keelati ära, kuna viimase ülemnõukogu ajal leiti, et ühitamine ei ole praktilises elus võimalik. Lätis on ametite ühitamine ametlikult lubatud viisil, et minister nimetab endale asetäitja, kes käib tema eest parlamendis hääletamas. Kui nn kahel toolil istumine on lubatud, siis tekib hr Adamsi arvates üldine probleem, kuidas see praktiliselt toimima hakkab. Kui otsustatakse lähtuda Soome mudelist, mille järgi võib samal ajal olla nii Riigikogu liige, minister kui ka volikogu liige, siis tuleks ära korraldada ka vastavad tööajad (nt nõuda, et volikogud teeksid oma

tööd Riigikogu istungivabal nädalal või vastupidi Riigikogu kodukorda nihutada selliselt, et teised võimalused oleksid reedeti või esmaspäeviti).

Minister leidis, et on oluline mõelda, et demokraatia loogikas kõneldakse kahest asjast, kas pikemas vaates peaks ette nägema mingid sätted, mis võimaldavad riigi toimimist aegumatult ja selles osas ei alahindaks minister kaitseklausli vajadust. Täna on formaalselt legitiimne, et rahvahääletusel võetakse vastu PS-i muudatus, mille järgi määrab PS-i muutmise korra president dekreediga. Kaitseklausel saaks ministri hinnangul olla väga minimaalne. Esimene küsimus on, kas iseseisev riik rahvusvahelises õiguses on võõrandamatu nähtus või võib seda muuta. Kehtiva põhiseaduse loogikas on muutmise võimalik rahvahääletusel (PS § 1). Minister leidis, et säte riigi iseseisvusest ei peaks olema muudetav. Teine küsimus on, kas kaitseklausel väljendab seda, et võimu teostatakse kodanikkonna tahte kaudu ja kas kodanikkonna tahtel on piirid. Ministri arvates on piiriks riigi kui juriidilise isiku eksistents ning laiemas mõttes inimväärikuse põhimõte. Samuti tekib küsimus, kas PS-i järelevalve peab olema põhjalikumalt lahti kirjutatud, et kaitseklauslit demokraatias tagada. Opositsiooni õigused tuleb tagada, kompetentsivaidlused on mingil määral põhiseaduse järelevalvega kaetud, aga tähelepanuta on jäänud individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamine. Kodaniku õigus kaitsta ennast riigi tegevuse suhtes on ministri hinnangul üks tuumakamaid demokraatia elemente. Kolmas küsimus, mis puudutab kaitseklauslit on seotud PS §-ga 54. Kas kodaniku õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu on riigikaitse valdkond. Teiste riikide põhiseadustes sõna „vägivaldsele“ ministri sõnul ei leia.

J. Adams märkis, et tegemist on sätetega, mis kirjutati põhiseadusesse inimeste poolt ja soovil, kes osalesid nõukogudeaegses metsavenna vastupanus. Hr Adams soovitas, et seni, kui need inimesed elavad, ei tohiks neid sätteid muuta.

Minister täpsustas, et mõte ei olnud neid sätteid põhiseadusest välja jätta, samas konstrueerides 1939. ja 1940. aastate juhtumit, vägivaldsust põhiseadusliku korra muutmisel ministri sõnul ei olnud. Ministri hinnangul sõna „vägivaldsus“ kitsendab sätet ja puudutab seetõttu demokraatia klauslit.

J. Adams märkis, et soov oli sõnastada säte ilma vägivaldsuseta. Sõna „vägivaldsus“ põhiseadusesse lisamine oli hr Adamsi sõnul vastaspoole saavutuslik võit.

Minister leidis, et rahvaalgatuse ja rahvaküsitluse teema on demokraatia arendamise küsimus. Kodanikel peab olema teatud kanal või võimalus sõna sekka öelda. Selliste kanalite rohkus on ministri hinnangul pigem voorus, peasi et need ei hakkaks üksteist häirima ega läheks vastuolu. Rahvaalgatuse puhul on ministri hinnangul probleem siis, kui tekivad paralleelseadusandjad, nt olukorras, kus rahvaalgatus on kohustuslik. Iga üksiküsitluse pärast, ka siis kui see on oluline vähemuse grupile, ei pea tegema parteid. Minister ei näe probleemi, kui raporti raames tekivad nii konstitutsiooni tasemel kui tavaseaduse tasemel küsimused, mida kaaluda. Minister ei leia, et PS-s tuleks sätteid tühistada.

P. K. Tupay märkis, et kaitseklauslist rääkides peaks julgema mõelda ka selle üle, mida tahetakse sellega öelda. Näiteks PS § 162 järgi saab teatud peatükke muuta ainult rahvahääletusega, aga puudub arutelu, millises ulatuses ja kuivõrd ja kas see tähendab materiaalselt muudatust või formaalselt muudatust. Kui kirjutada põhiseadusesse demokraatia kaitseklausel, siis peaks pr Tupay hinnangul ka lahti mõtestama, mille jaoks see on ja millised on kriteeriumid, mille järgi seda tõlgendatakse.

Minister tundis huvi, kas Eesti põhiseaduslik kord võimaldab või peaks võimaldama *Anschlussi* või mitte.

R. Maruste leidis, et kaitseklausli teema väärib sügavamalt mõtlemist. Rahvaküsitluse kohta märkis hr Maruste, et eraõiguslikud küsitlusfirmad teevad küsitlusi kõikvõimalikel teemadel, kuid lähtuvad oma huvidest. Kui aga tehakse riigile oluline otsustus, siis peaks hr Maruste hinnangul tegema riigivõimu poolt initsieeritud küsitluse, millel on suurem valim ja verifitseeritud meetodika. Need küsitlused ei ole samased.

M. Ernits nõustus, et *Anschlussi* puhul on küsimus selles, kui palju üldse saab õigusega välistada. See küsimus leidis vähesel määral käsitlemist Euroopa Liidu temaatikas. Samas ei tohiks see hr Ernitsa sõnul välistada võimalikku Euroopa Liidu föderatsiooni teket tulevikus. Hr Ernitsa sõnul jäi arutelu välja erakondade rahastamise teema (nt Saksa põhiseaduse art 21 lg 1 lause 4 järgi

peavad erakonnad avalikult andma aru oma varast ja nende allikatest ning oma vahendite kasutamisest).

I. Pärnamägi märkis, et PS-s on olemas väike kaitseklausel ning kogu on teinud ettepaneku see välja jätta. Tegemist on PS § 130 lausega 2. PS-i § 130 lause 1 ütleb, et erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras saab kõrvale kalduda põhiõiguste üldisest piiriklauslist, mis tuleneb PS-i §-st 11. PS-i § 130 lause 2 ütleb, et isegi kui on rasked ajad, siis piiriklausel kehtib edasi.

J. Adams märkis, et *Anschlussi* mõtet võiks arendada ka selliselt, et Eesti ja Soome saaksid ühineda.

Kaitseklausel ei tohiks seda võimalust hr Adamsi hinnangul välistada.

3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi demokraatia rakendamise valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

Probleemide kataloogi ei avatud.

Otsused:

1. Järgmine koosolek toimub 30. oktoobril.

/allkirjastatud digitaalselt/

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

Signe Usar
protokollija

Protokolli nr 7 lisa

Ülevaade põhiseaduse probleemkohtadest demokraatia valdkonnas

Põhiseaduse asjatundjate kogu
Allar Jõks, 25.09.2017

Demokraatia kaitseklausel

- Kas Eesti on immuunne väärtuste ja põhimõtete kadumise vastu, mille tulemusena Eesti riik ja põhiseadus kaotaksid oma olemuse?
- Põhiseaduse kaitseklausel kaitseb meid võimalike negatiivsete arengute eest Euroopa Liidus.
- Mis kaitseks meid arengute eest, mille tulemuseks oleks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete nagu näiteks demokraatia hülgamine?

Demokraatia kaitseklausel teistes riikides

- Paljude riikide põhiseadustes on teatud muudatuste tegemine tehtud keeruliseks (kvalifitseeritud häälteenamus, PS muutmine vaid rahvahääletusel või näiteks eraldi kehandi loomine põhiseaduse muutmiseks).
- Paljud põhiseadused loetlevad norme või põhimõtteid, mida ei tohi muuta mitte kunagi, mitte mingitel asjaoludel (territoriaalne terviklikkus, põhiõigused, valitsemisvorm, föderalism).

Demokraatia kaitseklausel teistes riikides – Saksamaa põhiseaduse art 79 lg 3

- Saksamaal on tuntud art 79 lg 3, mis sisaldab kirjapandud igavikugarantiid:

„Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible.“

Demokraatia kaitseklausel teistes riikides – Tšehhi põhiseaduse art 9

- [Constitution amendment procedure](#)

(1) This Constitution may be supplemented or amended only by constitutional acts.

- [Unamendable provisions](#)

(2) Any changes in the essential requirements for democratic state governed by the rule of law are impermissible.

(3) Legal norms may not be interpreted so as to authorize anyone to do away with or jeopardize the democratic foundations of the state.

Demokraatia kaitseklausel teistes riikides

- Itaalia põhiseaduse art 139 The form of Republic shall not be a matter for constitutional amendment.
- Leedu põhiseaduse art 148 The provision of Article 1 of the Constitution that the State of Lithuania is an independent democratic republic may only be amended by a referendum in which at least three fourths of the electorate of Lithuania vote in favour thereof.

Demokraatia kaitseklausli kriitika

Kolm põhilist vastuargumenti on:

- Põhiseaduse muutmise keeld on õigusloogiliselt võimatu.
- Tulevaste põlvkondade piiramisega ületab põhiseadusandja oma pädevust.
- Põhiseaduse muutmise keelu ulatuse ebaselgus võib muuta keelu sisutuks.

Demokraatia kaitseklausel-võimalikud lahendused

- Võimalikud sätted, mida täiendada demokraatia kaitseklausli sätestamiseks.
- PS § 1 Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu
- PS § 162 Põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmine" saab muuta ainult rahvahääletusega.

Otsedemokraatia-probleemid

- Kaaluda võiks konsultatiivset st õiguslikult mittesiduvat rahvahääletust või Rahvakoguga sarnast arutleva demokraatia vormi. Rahvahääletusele pandud seaduseelnõu läbikukkumise korral ettenähtud sanktsioon on takistanud rahvahääletuse kasutamist. Kaaluda võiks PS § 105 asjakohast muutmist.
- PS § 105 - Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele. Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute hääleteenamusega. Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik. **Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.**

Võimalused PS § 105 muutmiseks

- Siduda seaduseelnõu rahvahääletusel läbikukkumine lahti sanktsioonist st Riigikogu erakorralistest valimistest.
- Sätestada, et kõik Eesti riigi ja rahva seisukohalt olulised küsimused otsustatakse rahvahääletusel.
- Sätestada, et rahvahääletus toimub, kui seda nõuab vähemalt 75 000 hääleõiguslikku kodanikku.
- Sätestada õiguslikult mittesiduva rahvahääletuse korraldamise võimalus.
- Mõni muu arutleva/kaasava demokraatia vorm?

Kas ööistung on parlamentaarse demokraatia tugevuse või nõrkuse märk?

- Tugev opositsioon on parim rohi poliitilise võimu kuritarvitamise vastu.
- Kas parlamentaarne opositsioon Eestis suudab parandada läbi arutelude ja järelevalve poliitiliste protsesside stabiilsust, legitiimsust, usaldusväarsust ja läbipaistvust?
- Vastusest sellele küsimusele on leitud parlamentaarse demokraatia tugevdamise vajadus.

Parlamentaarne demokraatia-võimalused tugevdamiseks

- Rakendada rohkem kvalifitseeritud enamuse ja kvalifitseeritud vähemuse reeglit.
- Kvalifitseeritud enamuse reegli eesmärk on anda parlamentaarsele vähemusele võimalus blokeerida oluliste otsuste vastuvõtmist-põhiseaduse muutmise, suveräänsuse loovutamise jne.
- Kvalifitseeritud vähemuse reegel annab vähemusele võimu algatada ja vastu võtta otsuseid-eelkõige protseduurilistest küsimustes või parlamentaarse järelevalve teostamiseks.
- Kas reguleerida PS-s või seadustes?

Põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õigus opositsioonil

- Euroopas on levinud mudel, et parlamendi vähemus saab reeglina konstitutsioonikohtult nõuda põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist kas enne või pärast seaduse vastuvõtmist.
- Kvalifitseeritud vähemus, millel on õigus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatada, suurus varieerub riigiti.
- Mõnes parlamendis on see murdosana määratletud. Näiteks 1/3 (Austria, Sloveenia) või 1/4 (Saksamaa) või 1/5 (Albaania, Bulgaaria, Leedu, Slovakkia and Türgi) parlamendist.
- Teistes riikides on kvalifitseeritud vähemus määratletud saadikute arvuga. Prantsusmaal (60 liiget 577t alam- või 348 ülemkojaliikmest), Poolas (50 alamkojaliiget või 30 ülemkojaliiget) Hispaanias (50 liiget).

Põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õigus opositsioonil

Võimalikud plussid:

- Parandab õigusloome kvaliteeti
- Vähendab teerulli survet
- Sunnib opositsiooni koostööle

Põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õigus opositsioonil

Võimalikud nõrgad kohad:

- Aeglustab seadusandlikku protsessi. Prantsusmaal, kus kvalifitseeritud vähemuse suurus on väike protsent kogu kojast, läbivad kõik olulisemad aktid läbivad parlamendi vähemuse algatatud põhiseaduslikkuse kontrolli.
- Väga sage põhiseaduspärasuskontrolli kasutamine koormab kohtuid.
- Politiseerib kõrgemat kohut?

Põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õigus opositsioonil-võimalikud lahendused

- Sätte süstemaatiline asukoht võiks olla PS 7.peatükis Seadusandlus.
- Milline oleks kvalifitseeritud vähemus, kellel oleks õigus pöörduda Riigikohtusse?
- Kas kvalifitseeritud vähemusel oleks õigus pöörduda Riigikohtusse 1) seaduseelnõu; 2) vastuvõetud, kuid väljakuulutamata seaduse või 3) väljakuulutatud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks?
- Jaatava vastuse korral, kuidas tagada kooskõla Vabariigi presidendi ja õiguskantsleri poolt läbiviidava põhiseaduspärasuse kontrolliga?

Parlamentaarne demokraatia – uurimiskomisjon

- Parlamentaarsel vähemusel puudub õigus luua uurimiskomisjon kui oleks vaja näiteks uurida valitseva koalitsiooni või valitsuse liikme tegevust.
- Uurimiskomisjoni pädevuseks oleks Riigikogu põhiseaduslik kompetents (seadusandluse küsimused, täitevvõimu kontroll, Riigikogu liikmete tegevuse kontroll).
- Uurimiskomisjon moodustataks, kui seda nõuab vähemalt üks kolmandik (üks neljandik) Riigikogu liikmeid.
- Uurimiskomisjoni kompetentsi kuuluks ainult faktiliste asjaolude tuvastamine.
- Sätte süstemaatiline asukoht võiks olla PS § 71.

Erakonna sisedemokraatia

- Eesti asukoht erakonna sisedemokraatia rahvusvahelises edetabelis ei ole muljetavaldav.
- The party restricts decision-making to party members. In most cases, a number of elected delegates participate in decisions on the most important personnel and issues. Lists of candidates and agendas of issues are largely controlled by the party leadership.

5	Austria	The Austrian party system is an ongoing process of decentralisation.
	Belgium	Belgium maintains a multi-party political system, with more than a dozen political parties.
	Czech Rep.	Since the 2013 parliamentary elections, two political parties have dominated the Czech political scene.
	Estonia	Decision-making processes are similar across the main parties. Typically, party congresses are held annually, but in some cases, party congresses are held more frequently. All parties have an annual congress at which voters elect delegates who elect party leaders and other personnel. The main body is the board of directors, which is responsible for the party's day-to-day operations. The party's permanent decision-making body is the council, which manages the party's day-to-day operations. The council negotiates agreements with other parties in the government, oversees the government's activities, and is responsible for the party's day-to-day operations. The council negotiates agreements with other parties in the government, oversees the government's activities, and is responsible for the party's day-to-day operations.
	Italy	The prime minister is elected by the lower House of the parliament.
	Ireland	After several years of political uncertainty, Irish voters elected a new government in 2011. The Law on Political Parties mandates that certain political party organisations are increasingly coming under pressure to comply with the law in terms of candidate selection. It is normal for the presidential candidates to be elected by a panel of seven parties, running in five lists, with seats in the parliament.
	Latvia	
	Lithuania	
	Malta	
	Poland	
	Portugal	

Erakonna sisedemokraatia reguleerimine teistes riikides

- [OSCE ja Venice Commission'i raport](#)i kohaselt on enamlevinud (ja aktsepteeritud) regulatsioonid, mis kohustavad erakondi olema läbipaistvad põhikirja ning kandidaatide kinnitamisel ning üldiselt otsustusprotsessides.

- Hispaania põhiseaduse § 6 mainib erakonna sisedemokraatiat üldsõnaliselt:

*Political parties are the expression of political pluralism; they contribute to the formation and expression of the will of the people and are a fundamental instrument for political participation. Their creation and the exercise of their activities are free in so far as they respect the Constitution and the law. **Their internal structure and operation must be democratic.***

- Saksamaa põhiseaduse art-s 21 on samuti üldsõnaline sisedemokraatia nõue:

*Political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. **Their internal organization shall conform to democratic principles.** They shall publicly account for the sources of their funds and for their assets.*

Erakonna sisedemokraatia reguleerimine teistes riikides

- Portugali põhiseaduse art-s 51 on sisedemokraatia sõnastatud:

5. Political parties shall be governed by the principles of transparency, democratic organisation and management, and participation by all their members.

- Türgi põhiseaduse art 69 sätestab:

*The activities, internal regulations and operation of political parties **shall be in line with democratic principles.** The application of these principles is regulated by law.*

Erakonna sisedemokraatia reguleerimine teistes riikides

▪ Argentiina põhiseaduse art 38:

Political parties are basic institutions of the democratic system. (2) This Constitution guarantees the free establishment and exercise of their activities, as well as their democratic organization and performance, representation of minority groups, competition for those standing as candidates for elective public positions, access to public information and communication of their ideas."

Erakonna sisedemokraatia-võimalikud lahendused

- Reguleerida seadusega. Seadus kohustaks erakondasid järgima ainult fundamentaalseid, põhilisi demokraatia põhimõtteid (miinimumdemokraatia). Need põhiväärtused võiksid olla: võrdsed õigused sisevalimistel osalemiseks ja hääletamiseks; avatud ja regulaarsed parteijuhhi ja juhatuse valimised; sõna- ja kogunemisvabadus erakonna sees; õigus informatsioonile ja läbipaistvusele.
- Täiendada PS § 48 lg 3 põhimõtete, millele erakonna korraldus ja juhtimine peab vastama.

Valimised-probleem valijate petmisega

- Valimistel kandideerivad kandidaadid, kes ei või valituks osutamisel esinduskogusse asuda.
- Euroopa Parlamendi liikmed ja ministrid KOV valimistel.
- Kõigil valimistel kandideerivad samad näod.
- Tulemusena ei tule Eesti poliitikasse värsket verd. Kohaliku võimu juurde ei pääse kohalikust kogukonnast pärit inimesed.

Peibutuspartide vältimine – Võimalikud lahendused

- **Valituks osutamisel automaatne mandaadist loobumine** – Riigikogu liige kaotaks automaatselt oma Riigikogu liikme mandaadi, kui ta osutuks volikokku valituks. Lahenduse miinus on sekkumine Riigikogu liikme passiivsesse valimisõigusesse (õigus kandideerida), kandideerimine iseenesest ei tähenda kohustust ametisse astuda, küsimus on pigem moraalne. Samas on põhiõiguste riive õigustatud, kui on tegemist mõne teise ülekaaluka põhiseadusliku väärtusega.
- **Kandideerimisega kaasneb automaatselt mandaadi kaotus** – kõige intensiivsem passiivse valimisõiguse riive, samas kõige efektiivsem lahendus.

Võimalused PS muutmiseks

- Täiendada PS § 99 „Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse.“
- Ministri volitused lõppevad valituks osutamisel ametikohale, mis on ministri ametiga ühitamatu.
- Euroopa Parlamendi liikmed, kes kandideerivad kohalikel või Riigikogu valimistel?

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 8

Justiitsministeerium, Tallinn

30.10.2017 nr 8

Algus kell	14.05	Lõpp kell	16.16
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Signe Usar		
Võtsid osa:			
kogu liikmed:	Allar Jõks, Heiki Loot, Jüri Adams, Madis Ernits, Märt Rask, Jüri Raidla, Uno Lõhmus, Priit Pikamäe, Rait Maruste		
Puudusid:	Berit Aaviksoo, Ülle Madise, René Värk		
Justiitsministeeriumi esindajad:	Tõnis Saar, Illimar Pärnamägi, Heili Kaares, Margit Gross		
Kutsutud:	Paloma Krõõt Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Riigikaitse ja NATO II.

3. Korralduslikud küsimused

Minister juhatas koosoleku sisse.

Sõnavõttud:

Toimus arutelu järgmiste koosolekute osas ning otsustati, et 27. november 2017 kell 14.00 annab Madis Ernits ülevaate oma valdkonnast ning 11. detsember kell 13.00 annab Uno Lõhmus ülevaate oma valdkonnast.

4. Riigikaitse ja NATO II.

Minister andis sõna riigikaitse ja NATO valdkonna raportöörile Märt Raskile.

Sõnavõttud:

M. Rask andis ülevaate põhiseaduse muudatusettepanekute kavandist riigikaitse valdkonnas. Ta rõhutas, et tegemist on kontsentraadiga Justiitsministeeriumi suuremast riigikaitseõiguse revisjoni töörühma analüüsist ja PS asjatundjate kogu ettepanekutest ning antud kavand kaardistab PS-i võimalikud muudatused.

Uno Lõhmus uuris, kas üks ja ainus alus riigi kaitseseisundi välja kuulutamiseks on Eesti Vabariigi vastu suunatud agressioon ja palus täpsustada agressiooni mõistet.

M. Rask tõi välja, et agressioon on määratletud rahvusvahelise õigusega ning ei puuduta siseriiklikke küsimusi.

M. Grossi sõnul on asja mõte, et Riigikogul jääks õigus kuulutada riigi kaitseseisund välja ja Vabariigi Valitsusele antakse agressiooni korral lisaõigus kaitseseisundi välja kuulutamiseks. Ehk seisukorra välja kuulutamine ei oleks ainult agressiooni korral, vaid riigi kaitseseisundi alla mahuvad ka PS-i korda ähvardavad ohud.

U. Lõhmus uuris, kas PS-i korda ähvardava ohu korral saab valitsus välja kuulutada kaitseseisukorra, kuivõrd sõnastus on „kuulutab riigis välja Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral“ – PS § 128.

M. Raski sõnul on küsimus ühes terminis. Tegemist on Riigikogu pädevusega. Rõhuasetus on, et juhul kui Riigikogu ei saa kokku tulla, saab valitsus teha seda oma dekreediga. Kui täna kuulutab

riigipea ainuisikuliselt agressiooni korral välja sõjaseisukorra, siis see õigus tuleb anda tegelikult valitsusele.

U. Lõhmus rõhutas, et üks on pädevuse küsimus ja teine aluse küsimus. Probleem on aluse küsimuses.

M. Ernits täpsustab, et Eesti Vabariigi vastu suunatud agressioon on ette nähtud tänase PS § 128 lg 2 sõnastuses. Välja pakutud PS § 128 lg 1 oleks alus Riigikogule kuulutada välja kaitseseisund, nimetamata täpselt, millistel tingimustel. Ettepaneku kohaselt saaks ka valitsus volituse kaitseseisukorra väljakuulutamiseks, kuid seda ainult siis, kui on kiire, Riigikogu ei saa kokku tulla ja on Eesti Vabariigi vastu suunatud agressioon – st peab olema täidetud 3 tingimust. Hr Ernits uurib, kas kaaluti termini „kaitseseisund“ asemel ka termini „kaitseseisukord“ kasutamist ning kui jah, siis miks selle vastu otsustati.

M. Rask märkis, et vastu ei olda, kuid „seisukord“ sobib võib-olla keeleliselt paremini. Kord kui selline tähendab, et on olemas mingisugune regulatsioon. Seisund tähendab, et igaüks võib seda määratleda. Ettepanekus kasutatakse läbivalt mõistet riigi kaitseseisund ehk riik on kindlas seisundis. Terminis sisustamine on juriidilises mõttes tähtis ja enne kui ideekorjega edasi minna tulekski hr Raski hinnangul terminites kokku leppida ning ta ei välista, et võiks kasutada ka terminit riigi kaitseseisukord.

M. Gross täpsustas, et riigi kaitseseisukorral on teatud ajalooline taak, mis võib tekitada väärarusaama ning seetõttu kaaluti uut terminit.

J. Raidla uuris, mis agressiooni mõiste on ning kas küberagressioon ka sinna alla läheb ja märkis, et olemasoleva rahvusvahelise käsitlusega ei saa piirduda, sest see on jäänud uuendamata.

M. Raski arvates seaduse tasandil läheks küberagressioon sinna alla kindlasti. Agressiooni mõistet ei ole 1970ndate lõpust edasi arendatud. See, mis suunas Eesti on oma kaitsejõudusid arendanud ja kuidas Eesti on olnud liider küberrünnakute suhtes on rahvusvahelise õiguse seisukohalt kindlasti arengumoment. Samas ei ole hr Raski arvates PS tasandil agressiooni erinevaid vorme mõistlik lahti kirjutada.

R. Maruste nõustus hr Raskiga. Ta märkis, et agressiooni mõiste on ajas muutuv ja seda on raske sisustada. Mõistlik oleks, et see kuulutatakse välja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral. Kui PS-i agressiooni mõiste sisse panna, siis ollakse hr Maruste sõnul selles määratluses liialt kinni.

M. Rask leidis, et küsimus on, kas me seome oma PS-i teksti rahvusvahelise terminoloogiaga. Agressiooni määratlus ei ole tänasel päeval nii täpne, et see PS-i sisse kirjutada. Hr Raski sõnul ei ole hr Maruste väljapakutu selge rahvusvahelisel tasandil, kuid leidis, et see küsimus on diskussiooni koht. Fakt on, et tegemist on riikliku erikorraga.

H. Loot märkis, et sõja mõiste vältimine PSis on kindlasti kiiduväärt. Hr Loot uuris, kes Eesti puhul sõja seisukorra rahvusvahelises mõttes välja kuulutab ja milliste sätete alusel, kui see vajadus peaks tekkima. Sõja mõiste PSi tekstist välja jättes peab vastav kohustus kuskilt siiski järelduma.

M. Rask märkis, et see on rahvusvaheliste lepingute küsimus ja selle osas ei ole erandeid, kas on tegemist sõja või kaubanduslepingutega vms. Riigiorganite pädevustes ei teki sõja seisukorras erinevusi. Küsimus on selles, et „sõda“ kui terminit kasutatakse rahvusvahelises õiguses vähe. Pigem kasutatakse „relvakonflikt“ või „jõu kasutamine“.

H. Loot uuris, et seega on mõte, et kõik mis puudutab sõja väljakuulutamise ja rahu sõlmimise pädevusi käib vastavalt välislepingute sõlmimise regulatsioonile ja on paigas ning sõja välja kuulutamise järele puudub PS-i tasandil vajadus ja jäetakse praegu määratlemata. Kui aga peaks olema praktiline vajadus sõda välja kuulutada, siis tuleb pädevus tuletada üldisest välissuhtlemise korrast ehk president esindab riiki ja valitsus korraldab suhtlust.

M. Rask tõi välja, et küsimus on, mis rolli täidab parlamentaarse riigi riigipea. Täna presidendil tegelikult parlamentaarses riigis riigikaitse juhina funktsiooni ei ole, see on põhiomaduselt Vabariigi Valitsuse ülesanne. Põhiolemuselt on kaitseolukorra väljakuulutamine valitsuse küsimus, president peaks olema kui riiginotar.

H. Loot tõi välja, et eelnevalt on ideede korjel tähelepanu pööratud ka erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal põhiõiguste piiramise alustele ja võimalustele, kuid seda antud dokumendis ei puudutata. Hr Loot uuris, et kas selle kohta võib järeldada, et seda osa ei peeta vajalikuks muuta või langeb see PS analüüsi mõnda teise valdkonda (hr Lõhmuse valdkond).

M. Raski sõnul on põhiõiguste ja -vabaduste piiramise mõtted olnud arutamisel, kuid seda teemat ei ole ettepanekus puutunud, kuna see on põhiõiguste valdkonna temaatikaga seotud. Hr Raski hinnangul tuleb väljapakutud ettepanekutega edasi liikumise korral läbi vaadata ka PS II peatüki kataloogis põhiõiguste piiramist puudutav osa ning hinnata muutmisevajadust.

P. K. Tupay uuris agressiooni mõiste osas ning märkis, et seda definitsiooni ei ole uuendatud ja selle arendamist arutatakse rahvusvahelisel tasandil, nt seoses küberohtudega.

M. Gross täpsustas, et NATO Küberkaitsekoostöö Keskuse viimane käsitlus on, et küberrünnakud mahuvad selle alla, aga pigem kasutatakse mõistet „relvastatud rünnak“.

Minister leidis, et tuleb arutada selle üle, et kui täna on PS-s kaks mõistet erinevate režiimide alusel, esiteks agressioon (Eesti väline sõjaline rünnak) ja teiseks PS-i korda ähvardav oht (katse jõuga või muul moel kukutada põhiseaduslikke institutsioone), siis nüüd tekib olukord, kus need mõisted kõrvaldatakse PS-st ja jääb kõlama, et erandkorras võib valitsus teha seda agressiooni korral. Minister leidis, et ühe režiimi sisseviimine on mõistlik, aga uuris, kas ei tuleks mõlemale anda üldisem määratlus.

M. Rask sõnul on lähtutud sellest, et muuta PS-i nii vähe kui võimalik ning need asjad vajavad lahti kirjutamist seaduste tasandil. Kui analüüsi käigus on võrreldud eri põhiseadusi, siis üdiselt ei reguleerita seda küsimust nii täpselt kui meil seda tehtud on.

M. Gross märkis, et üks võimalus on juurde tuua ka õigushüved, mille kaitseks riigi kaitseisukord välja kuulutatakse.

Minister palus kogu liikmetel avaldada arvamust esitatud ettepanekutele ja esitatud materjali vormi osas.

Arvamused:

R. Maruste hinnangul on antud ettepanekute vorm parem kui lihtsalt igapäevase enda valitud skeem. Rangeid nõudmisi aga seada ei saa. Hr Maruste sõnul ei pruugi kaitseisukord lõppeda sõjaga, seega ei peaks see asjatundjate kogu suur murekoht olema ning PS-i seda kirja panema ei pea. Hr Maruste ei ole nõus ettepanekuga loobuda eriolukorra mõistest PS-is.

M. Rask täpsustas, et tänase seisuga on eriolukord reguleeritud seaduse tasandil.

R. Maruste märkis selgituseks, et kaitseisukord on ühemõõtmeline mõiste ning tähendab riigi põhiseaduslikku korda ja territoriaalset terviklikkust ähvardavat reaalselt vahetatavat ohtu, kuid riigi kriisi põhjused võivad olla ka muud tegurid (looduskatastroof, epideemia vms) ning sellel põhjusel on olemas ka üldistav mõiste eriolukord, mis need olukorrad katab. Seega ei ole Hr Maruste nõus, et eriolukord tuleks PS-ist välja jätta hr Raski ettepanekutes väljatoodud põhjusel, et eriolukorra ajal ei piirata ulatuslikumalt põhiseaduslikke õigusi, võib-olla ainult liikumisvabadust. Hr Maruste sõnul võib eriolukord kaasa tuua teiste põhiõiguste ja -vabaduste riive (nt omandiõiguse riive, eraelu puutumatuse riive kuni sõnavabaduseni välja) ning rõhutas, et PS-is nimetatud põhiõigusi ja -vabadusi saab seaduse alusel piirata, kuid selleks on vaja PS-i alust. Ka Euroopa Inimõiguste konventsiooni art 15 kohaselt peab olema seaduslik alus, mille alusel saavad riigid taanduda põhiõigustest ja -vabadustest, sh konventsiooniga kaitstud vabadustest. Eriolukorra mõiste võimaldab anda laiemat tegevusvälja ning adekvaatsema regulatsiooni spetsiifiliseks olukorraks, mis jääb väljapoole kaitseisukorda. Hr Maruste tõi välja, et regulatsiooni või viidet vajaks PS-is see, et me lähtume riigikaitse kollektiivkaitse põhimõttest ning see peaks PS-is olema piisavalt üldisel kujul. Välissmissioonide teemal märkis hr Maruste, et tuleks reguleerida, kas Eesti on sõjas või mitte, kui Eesti üksused on nt Iraagis vms. Raske on öelda, kuidas seda PS-s reguleerida, aga mingi viide põhiseaduslikule alusele tulenevalt kollektiivkaitse põhimõttest peaks olema. Hr Maruste märkis, et dokumendis on kirjutatud „kaitse tahe“ lahku ja „kaitsetahe“ kokku ning leidis, et õige oleks „kaitsetahe“. Seega oleks tema hinnangul mõistlik terminite variandid selgemini välja tuua ja põhjendada. Kava kohaselt peaks Vabariigi Valitsus dekreediga välja kuulutama riigi kaitseisukordi, juhul kui Riigikogu ei saa kokku tulla. Hr Maruste arvates on liiga kitsas lähenemine, et otsuse teeb Vabariigi Valitsuses vähemalt kolm saadaolevat inimest ning leidis, et parem on laiem lähenemine, kus otsuse teeb peaminister, Riigikogu spiiker ja president.

M. Rask täpsustas, et nii ongi mõeldud – Vabariigi Valitsus peaministri ja kahe ministriga ning president ja Riigikogu esimees – ja teisiti ei saagi.

R. Maruste tõi välja, et pärast tuleb otsuse legaliseerimine - praegu on kirjas, et Vabariigi Valitsus võib riigi kaitseseisundi otsuse välja kuulutada ootamata ära Riigikogu otsust ning esitab dekreedid Riigikogule koheseks kinnitamiseks. Küsimus on, millal Riigikogu kokku tuleb ja ära kinnitab.

M. Rask täpsustas, et see dekreet peab kandma Riigikogu esimehe ja presidendi kaasallkirja, ilma nendeta ei saa valitsus dekreeti anda.

R. Maruste jaoks on see tagantjärele tehtud otsuse hindamine ning uuris, kas ei oleks põhjendatum see, kui otsus tehaksegi laiemapõhjaliselt.

M. Rask leidis, et küsimus on õige. Ta tõi välja, et kaasallkirja vajadus tuleneb PS-i traditsioonist, aga valitsus seaduse tasandil saab täpsemalt antud korda reguleerida.

Ministri jaoks on probleemiks, kas taotletakse süsteemi ühetaolisust - sisemine kriis ja väline sõjaline kriis. Tegelikult on ministri arvates kehtivas seaduses mõned drastilised erinevused. Välise agressiooni korral võib president ainuisikuliselt otsuse teha – ise defineerib agressiooni, kuid põhiseaduslikku korda ähvarda ohu korral on parlamendi koosseisu häälteenamust vaja. Antud analüüsiga on jäetud ainult agressioon ning on tõlgendatud, et tegemist on olukorraga, kus Riigikogu ei saa koguneda piisavalt kiiresti. Kui aga valitsusele anda õigus riigikaitse küsimusi otsustada dekreediga, siis otsuse tegemisel osaleb valitsus, president ja Riigikogu esimees pluss parlament normaaloludes. Minister tõstas küsimuse, kas tõendamiskoormus ei muutu liiga suureks selles loogikas, kui tänane olukord on, et president ainuisikuliselt saab sõjaseisukorra välja kuulutada.

M. Raski sõnul ongi oht, kui president teeb ainuisikuliselt otsuse.

Ministri arvates on küsimus põhiseaduslike organite vastutusküsimuses ja kriisi defineerimises - kui president ja valitsus defineerivad erinevalt, mis siis? Küsimus on käsuliini hägustumises ja selles, kas on õige nii mitmele organile anda otsustamist. Minister uuris, kas kaitseseisundi väljakuulutamise dekreet nõuab samuti kaasallkirjastamist või mitte.

M. Grossi sõnul on mõte, et kaitseseisundi väljakuulutamise dekreedid puhul ei ole tegemist PS § 109 juhtumiga ning see ei ole sellel juhul kohaldatav. Olukorras, kus on agressioon, saab valitsus kaitseseisundi välja kuulutada ja see allub hilisemale parlamentaarsetele legitimatsioonile ning see ei eelda dekreedid kaasallkirjastamist.

P. K. Tupay täpsustas, et tegemist ei ole dekreediga selles mõttes, mida on kirjeldatud PS §-s 109.

M. Grossi sõnul võib mõelda, kas vajame, et president ja parlament oleks eelnevalt kaasatud või mitte.

M. Rask märkis, et reageerida tuleb kiiresti.

R. Maruste hinnangul tuleb otsustamisahel teha võimalikult lühikeseks.

M. Rask märkis, et pakutud on erinevaid variante ning see on olnud tõsine diskussiooni koht ka analüüsi käigus. Ei saa lähtuda sellest, kes on täna president ja kes peaminister. Hr Rask nõustub hr Maruste ettepanekuga mitte arvestada lk 2 ettepanekut tunnistada PS § 65 kehtetuks, kuid siis tuleks PS-i juurde kirjutada eriolukorra osa. Täna on seaduste tasandil eriolukord ära reguleeritud ning seda olukorda lahendatakse tavapärase piirangute kohaldamisega. Ei ole vajadust midagi enam täiendada. Ainuüksi liikumispiirang, mis on PS-i tasandil piiranguna nimetatud, ei teeni eriolukorra säilitamise eesmärki. Kui sätet parandada, siis tuleb põhiõiguste kataloog põhjalikult läbi vaadata ja hinnata, milliseid õigusi peaks saama juba enne eriolukorralist seisukorda piirata.

R. Maruste täpsustas, et on olemas kehtiv inimõiguste konventsioon ja selle art-s 15 on kirjas, millistest õigustest võib taganeda ja millistest mitte ning see tuleb üle võtta.

M. Rask märkis, et tänane seadusloome on läinud selles suunas, et küsimused, mis puudutavad erinevaid võimalikke olukordi on reguleeritud seaduste tasandil ja piirangud on sealt tulenevad. Hr Raski sõnul on tõsine diskussioon, kas kirjutada kollektiivkaitse põhimõtte PS-i või mitte. Kollektiivkaitse põhimõtte on NATO põhimõtte, mis tuleneb rahvusvahelisest õigusest. Totaalkaitse tuleneb relvajõudude strateegiast, taktikast jne.

M. Ernits märgib, et vorm on eeskujulik. Sisu osas avaldab hr Ernits põhimõttelist toetust. Ta toetab ettepanekut vältida termini „sõda“ kasutamist kõigis käänetes ja PS-i teksti vastavas osas muutmist, kuna Eesti peaks olema rahumeelne väikeriik. Ette pandud PS §109 lg 1 osas saab ta aru, et tänase süsteemi presidendi dekreet on muudetud valitsuse dekreediks, jättes kõik muu

samaks. Hr Ernitsa sõnul seisneb probleem Riigikogu esimehe kaasallkirjas ning ta märgib, et see probleem on olemas ka praegu ning võimenduks valitsuse dekreeidi korral. Küsimus on selles, et Riigikogu esimehe allkirjaga otsus edastataks hilisemalt veel Riigikogule kinnitamiseks, mille hääletamisel peaks Riigikogu esimees samuti osalema. Hr Ernitsa sõnul on seesmine eriolukord praegu kaheks jaotatud – esiteks looduskatastroofid ja teiseks nn suur eriolukord ehk erakorraline seisukord – ning tulemuseks on suur segadus. PS-i muutmiseks võiks hr Ernitsa sõnul olla kaks teed. Esiteks, võib jääda eriolukord PS-st välja, andes samas volituse seadusandjale näha see ette seadusega, nagu dokumendis on ette pandud. Demokraatlik riik peaks tulema toime meetmetega, mis on ette nähtud tavaseadustes, eriti korrakaitseseaduses. Teiselt poolt, kui mõelda, mis oleks seesmise eriolukorra õiguslik tagajärg, siis tõenäoline tagajärg on, et kaitseväge tuleb tänavatele. Kui on vaja kasutada kaitseväge korrakaitselistel eesmärkidel, siis tõenäoliselt peaks see PS-s kirjas olema, sest kaitseväge on eelkõige mõeldud välisvaenlase vastu ja siseriigis on politsei. Kaitseväge kasutamise õigus siseriigis korrakaitselistel eesmärkidel peaks olema PS tasandi küsimus. Normis peaksid olema eeldused (nt oht riigi territoriaalsele terviklikkusele, riigi püsimisele, põhiseaduslikule korrale). PS-is tuleks lahendada küsimused, kes selle erikorra välja kuulutab, kui kõrgel selle väljakuulutamise lävendid on. Kaitsevael peaks olema põhiseaduslik piir ees, sest ta on ikkagi kaitse eesmärgil kasutatav. Järgmine punkt, PS § 124 kollektiivkaitse põhimõttele kirjutaks hr Ernits küll alla, kuid ta eelistaks välja pakutud alternatiivi. Kollektiivkaitse põhimõtte võiks olla PS-i preambulis eesmärgina. Kollektiivkaitse põhimõtte eeldab, et teised tahavad ka, aga PS-iga ei saa teisi kohustada. Järgmine punkt, PS § 126 lg 2 seletuskirja võiks hr Ernitsa sõnul täiendada: kust tuleb see, et välisleping peab olema parlamendi poolt ratifitseeritud. Tema hinnangul tuleneb see PS § 121 punktist 4. PS § 128 lg 1 puhul võib Riigikogu koosseisu häälteenamus olla hr Ernitsa arvates piisav lävend. Samas võib tulla lõtk, et Riigikogu on koos, aga koosseisu häälteenamust ei saada kokku.

R. Maruste leidis, et kriisiolukorras ei pruugi see toimida.

M. Rask märkis, et selles pole midagi imelikku kui kriisiolukorras tekib terav lõhe valitsuse ja opositsiooni vahel, kuid sellisel juhul võtta otsus väiksema koosseisuga vastu, on tõsine temaatika.

M. Ernits nõustub, et kui on tõesti ohtlik, siis võib see lävend kõrge olla. Siin võib tõepoolest teatud lõtk sisse tulla. Hr. Ernits ei oska selles osas hoobilt lahendust välja pakkuda. Järgmine punkt, PS § 128 lg 3 osas uurib hr Ernits, et kas tegemist on konstitutsioonilise seadusega, mille näeb ette uus ette pandud PS § 104 p 16 või on tegemist eraldi seadusega. Ehk kas riigikaitse seadus peaks hõlmama ka riigi kaitseseisundi. Hr Ernits selgitab, et kaitseseisukorra ehk kaitseseisundi seadus võiks tänasest loogikast lähtudes kuuluda PS § 104 lg-sse 2, mis näeb ette konstitutsioonilised seadused. Ta lisab, et ei poolda väga PS § 104 lõikes 2 väljatoodud loetelu, kuna meil on väike riik ja selle sätte puhul tundub, et juristid on iseendale lihtsalt tööd teinud juurde.

M. Rask märkis, et läbiv teema PS-i muutmise juures on, kas tulevad prim paragrahvid. Punkt 16 on sõnastatud ringi ja välja võetud. Tema arvates riigi kaitseseisund peaks PS § 104 alla mahtuma.

M. Ernits märgib, et PS § 128 lg 3 ei pruugi selle alla mahtuda.

M. Gross täpsustas, et see ei lähe seetõttu, et riigi kaitseseisundi korralduse sätestab riigikaitse seadus.

M. Ernits toob välja, et ettepannud sõnastuse järgi võib seda tõlgendada ka niimoodi, et kaitseseisundi võib sätestada seaduses, mis ei kuulu PS § 104 punkti 16 alla.

M. Gross märkis, et see on selgitamise küsimus, mis on seletuskirjas täpsustatav.

M. Ernits jätkab, et PS § 130 lause 2 osas loodab ta arutada põhiõiguste all – et kas see kataloog üldse PS-i sobitub.

Minister märkis, et see teema jääb hr Lõhmuse analüüsida.

M. Ernits jätkab, et kõigi sõjaseisukordade, kaitseseisukordade, erakorraliste olukordade ja eriolukordade ühine mure on, kuidas saab sellest seisundist välja ehk kuidas see ära lõpeb ning märgib, et see on jäänud ettepanekutest välja. Üks võimalik eeskuju on tema arvates Saksa põhiseaduse artikkel 115 lg 2 ning seda saaks kohandada Eesti oludele. Seal on kirjeldatud, kuidas väljutakse sellisest olukorrast. Hr Ernits toetab välja pakutud struktuuri, et täitevvõim peab olema see, kes tegutseb ja ei tohi luua uusi organeid, aga presidendil võiks tema hinnangul olla samuti

õigus teha parlamendile ettepanek kaitseseisund lõpetada. Kaitseseisundi lõpetamise ettepaneku võiks niisiis teha kas Riigikogu ise, valitsus või lisaks ka president.

M. Rask nõustus. Seisukorra lõpetamise initsiaatorid võiksid tulla erinevatest olukordadest. Küsimus ei ole jäänud kahe silma vahele, vaid pole leidnud fikseerimist.

M. Ernitsa hinnangul peaks PS-s sees olema, et kui eeldused on ära langenud, siis peab seisukorra lõpetama.

M. Rask tõi välja, et meil on see seaduses reguleeritud.

M. Ernits leiab, et tegemist on põhiseaduse tasandi küsimusega.

Minister tegi ettepaneku edastada kahe nädala jooksul kogu liikmetel ka kirjalikud ettepanekud.

A. Jõks toetas hr Ernitsat selles osas, et mida avatum ja laiem on riigi kaitseseisundi määratlus, seda olulisemaks muutuvad tagatised põhiõiguste ja demokraatia kaitseks. Hr Jõks tõi välja, et 3 kuud, mil võis erakorraline seisukord kehtida, on nüüd seadusest väljas, kuid leidis, et olukorras, kus ohud on tegelikult erineva intensiivsusega (kõik ei ole agressioonid), võiks siiski üheks tagatiseks olla mingisugune aeg, millal põhiõiguste piirangud kehtivad. See viiks aga tagasi selleni, et peaks kaks mõistet sisse viima. Ta juhtis tähelepanu sellele, et kui jätta kaitseseisundi väljakuulutamise tingimuste määratlemine seaduse tasandile, siis võib tõlgendus muutuda väga laiaks. Praegu on julgeolekuasutuste seaduses määratletud, et kõik, millega KAPO tegeleb, on riigi põhiseadusliku korra vastane tegevus, riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni ära hoidmine ehk iga korrupsioon on tegelikult oht riigi julgeolekule. Talle meeldib seega idee, et kaitseseisundi välja kuulutamine võiks olla seotud hüvedepõhise määratlusega, aga siis võib ka põhiseaduslik kord jääda liiga kitsaks.

M. Rask uuris, kas ajaline määratlus, nt 3 kuud tähendab, et kui midagi välja kuulutada, siis peaks selle aja möödudes teema juurde tagasi pöörduma, et uurida, kuidas seis on.

A. Jõksi sõnul jah, sõltub situatsioonist.

M. Raski sõnul on need momendid paljudes riikides lahendatud seaduse tasandil ehk seadusandjale on pandud kohustus auditeerida kogu aeg seda olukorda. Hr Rask leidis, et ajaline piirang ja initsiatiiv kõrvalt on väärt ettepanekud, mis tuleks seletuskirjas ära märkida.

R. Maruste tõi välja, et Strasbourgis on mitmeid lahendeid, kus ajaline piirang on määratlemata.

U. Lõhmus leidis, et vorm on diskussiooniks kasulik. Hr Lõhmus saab aru, et kaitseseisukord (eelistab seda terminit) on üles ehitatud selliselt, et Riigikogu kuulutab välja kaitseseisundi ja on üks erand, mil seda võib teha valitsus (agressiooni korral), kõiges muus osas jääb kaitseseisund seaduse tasandil reguleerimatuks. Seega saab ta aru, et hr Raski sõnul on seaduse tasandil see juba olemas riigikaitseseaduses ja nüüd peaks PS-i selle järgi kohendama. Hr Lõhmuse arvates võiks olla aga vastupidi, ehk kaitseseisundi aluste väljakuulutamist ei saa jätta üksnes seadusandja otsustada, see on ohtlik ja on võimalik, et need alused viiakse sõltuvalt koalitsioonist ja poliitilistest jõududest üsna laiali. Kaitsemehhanism on PS §-s 128 koosseisu häälteenamuse.

Minister uuris kas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusest saaks võtta aluse, et kaitseseisundi kehtestamise otsus (dekreet) saaks põhiseaduse järelevalvesse minna või läbiks see ainult tavalise halduskohtu kontrolli ning leidis, et äkki peaks olema eraldi paralleelne klausel ka selle kohta. Samuti uuris ta, kas see otsus on õigustloov akt.

M. Raski selgitas, et tegemist on tema hinnangul seaduse jõuga määrusega. Järelekontroll parlamendis tähendab seda, et see seadustatakse seadusega ning see allub ka põhiseaduslikule järelevalvele.

M. Gross täpsustas, et Riigikogu töö ja kodukorra seaduse järgi on väljakuulutamise puhul tegemist Riigikogu otsusega, mis allub põhiseaduslikule järelevalvele ja mille peale saab esitada kaebusi.

M. Rask märkis, et põhiseaduslikkuse järelevalve temaatika vajab läbimõtlemist.

U. Lõhmus jätkas, et PS-s ei saa kaitseolukorra väljakuulutamise aluseks olla määratletud ainult agressioon, vaid PS-s peaks ka muud kaitseseisundi/seisukorra alused märgitud olema. Seega peaks tema hinnangul praegu PS § 129 sätestatu säilima, et mitte lasta seaduse tasemel mõistet nn ujuma. Hr Lõhmus väldiks agressiooni terminit ning tema hinnangul tuleks leida teine termin, mis hõlmaks nii sise- kui välisohtu, kuna praegu on agressioon mõistetav vaid välisohtuna. Sisemise ohu puhul võib tekkida olukord, kus Riigikogu ei suuda saada kokku 51 häält, et otsus

välja kuulutada. Seega peavad olema mingid võimalused, et kiiresti tekkiva ohu korral ka muudel juhtudel kuulutab valitsus olukorra välja.

M. Rask märkis, et hr Lõhmus tõstab PS § 129 sätestatu ühele tasandile agressiooniga. Ta nõustus, et alust tuleb laiendada, et ei piirduks ainult agressiooniga, vaid ka teiste juhtumitega ning see tuleks kirjutada PS § 128 sisse. See on diskussiooni koht.

H. Loot toetab enamikke ideid. Eriti kahte esimest ettepanekute gruppi. III grupi osas on ta kaaluv ja IV osas kõhklev. Hr Loot juhtis esimese kahe grupi osas tähelepanu sellele, et kui president ei oleks enam riigikaitse kõrgeim juht, siis peaks selle asemel konkreetse ettepanekuna midagi kirjutama valitsuse kohta – suuliselt sai välja öeldud, et valitsusel oleks õigus juhtida ja korraldada riigikaitset, kuid kirjalikult ettepanekuna seda välja toodud veel pole. Eriolukord võeti küll maha ja lisati 9. punkt, mis on üks konkreetne volitus, kuid hr Loodi hinnangul peaks olema kirjas midagi rohkemat, mis katab ära valitsuse tegevuse või toob välja selle ülesande, mis on valitsusel riigikaitse valdkonnas. Seda, mis aspektid sinna kirja panna, võiks hr Loodi arvates veel arutada.

M. Rask märkis, et tänane PS baseerub sellel, et tuleb lahendada küsimus, kes valitseb sõjaseisukorra ajal riiki. Täna on selleks president. Hr Rask uuris, et kas ta saab hr Loodist õigesti aru, et PS tasandil vajab rohkem fikseerimist valitsuse jätkuv positsioon kõigi riigikaitse küsimustega tegeleda, nii rahu kui kriisi olukorras.

H. Loot leidis, et see võiks jah olla kuidagi väljendatud, näiteks ülesannete loetelus, et valitsus korraldab ja hoolitseb riigi välise puutumatus eest või juhib ja korraldab riigikaitset. Riigikaitse osas ei ole valitsuse ülesannete all praktiliselt midagi praegu öeldud peale eriolukorra. Hr Loodil oli dekreedioiguse osas kaks tähelepanekut. Esiteks, PS kasutab ise seadluse mõistet, kuid tema arvates tuleks äkki mõelda ikkagi seaduse mõiste kasutuse peale. Teiseks, rohkem peaks mõtlema kaasallkirja korralduse peale.

M. Rask uuris, kas hr Loodi loogika sisse mahub see, et president pannakse valitsuse istungile, kus neid asju otsustatakse.

H. Loodi arvates on nad õigel teel, ehk rõhuasetus tuleks presidendilt ära tõsta ning sisuline otsustusõigus tõsta valitsusele, kuid ta rõhutas, et seal peavad olema teatavad kontrollimehhanismid. Omaette küsimus on, kuidas sellele õiguslik vorm anda. President peaks selle otsuse välja kuulutama, aga tal ei ole sisulist otsustamisõigust. Kaasallkirja asemel tuleks hr Loodi arvates kaaluda muud õiguslikku instituuti. Tegemist oleks sõnastusliku küsimusega, kuid sisuliselt ta mõtet toetab. III põhigrupi ettepanekute juures märkis hr Loot, et totaalkaitse osas tekitab küsimusi kaks sammast – rahva kaitsetahe ja kollektiivkaitse. Ta tõi välja, et kõikvõimalikud julgeoleku dokumendid räägivad iseseisvast kaitsevõimest ning uuris, kas rahva kaitsetahe sisaldab ka seda või on tegemist eraldi kategooriaga. See tuleks seletuskirjas lahti kirjutada. Kollektiivkaitse põhimõte on poliitilise valikuna tugev ankurdamine, kuid hr Loot on nõus seda kaaluma. IV põhigrupi osas tegi hr Loot ettepaneku teha kontrollharjutus ja püüda seda seadusesse kirjutada (nt mingi olemasoleva seaduse täiendamine) ning kui see õnnestub, siis võiks selle ettepanekuna lisada.

P. Pikamäe arvates on vorm sobilik. Hr Pikamäe on päri erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra eristamisest loobumisega. Tänapäevase riigikaitse seadusega on püütud olemasolevat olustikku suruda PS-i raamidesse, ümbritsevad ohud on aga niivõrd muutnud, et PS-s kirjutatu ei ole enam aktuaalne. Samuti on ta nõus, et tuleks loobuda agressiooni mõistest ning tema eelistus on määratleda alused PS-s. Hr Pikamäe nõustub valitsuse pädevuse muutmisega ning presidendi riigikaitse kõrgema ülema rolli ära võtmisega. Küsimusi tekitab just presidendi kaasallkirja vajadus, Riigikogu esimehe allkirjast võib veel aru saada, samas on hr Pikamäe nõus ka hr Loodiga, et võib-olla tuleks mõelda midagi kolmandat. Kaitseisundist välja tulemise küsimust tuleb mõelda, väljatulemine võib olla lahendatud ka kohtu kaudu, seega kohtuliku kontrolli vajadus peab säilima. Segaseks jääb rahva omaalgatuslik osa riigikaitstes ning ka praegune säte kehtivas PS-s ei ole hr Pikamäe arvates selge. Tegemist on mingis mõttes ajaloolise taagaga tulenevalt meie okupatsiooni kogemusest.

Minister leiab, et PS §-l 54 on praktiline tähendus, kuna selle alusel on tühistatud metsavendade kriminaalasjad.

M. Rask toob välja, et erinevalt Saksa põhiseadusest on meil juures, et vastuhakk on lubatud põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise korral. Kuid seda ei saa võtta, et tegemist on ainult relvakonfliktiga (oht võib tulla seest või väljast). Probleem ongi määratlematuses.

P. Pikamäe kahtleb, kas väljapakutud lahendus teeb asja paremaks. PS § 124 redaktsiooni osas uuris hr Pikamäe, kas „demokraatlike riikidega“ kannab siin mingit erilist raskust. NATO-s on näha, et NATO liikmete seas võib tekkida riike, kes ilmselgelt ei ole demokraatlikud.

M. Rask märkis, et mingisugused piirangud tuleb sisse tuua. Riigikaitsekoostööd ei saa laiendada kõigile riikidele. Küsimus on, mida pakkuda kriteeriumiks asemele.

R. Maruste uuris, kas saab hr Pikamäest õigesti aru, et peaks jääma üks termin „kaitse seisund“ ja „eriolukord“, mis on kaitse seisundist välja poole, tuleks välja jätta.

P. Pikamäe märkis, et selle üle peab mõtlema ning ei ole täiesti kindel, et see tuleks välja jätta.

H. Loot märkis, et eriolukord on tühi mõiste ikkagi. PS nimetab seda, kuid jätab eriolukorra sisustamata.

R. Maruste leidis, et kui see välja jätta ja asendada kaitse seisundiga, siis kaitse seisund on kindel mõiste.

M. Rask märkis, et see ei asenda kaitse seisundit, vaid see on lihtsade tasandil reguleeritav. Kui võtta arvesse hr Maruste ettepanekut, siis tuleb eriolukord PS-s lahti kirjutada ja põhiõiguste piiramise kataloogi täiendada, et milliseid õigusi/vabadusi saab piirata ja mida mitte, aga seda praegu ei ole.

H. Loot täpsustas, et seadusandja ei saa eriolukorraga täiendavaid aluseid põhiõiguste piiramiseks teise peatüki mõistes, piirangud on seotud loodusõnnetuse, katastroofiga. Piirangud tuleb ikkagi teisest peatükist leida.

P. K. Tupay arvates on vorm selge ja sobiv. Pr Tupay leidis, et vaadates tänast eriolukorra sätet PS § 87 punktis 8 selgub, et praktikas ei ole olnud vaja eriolukorda välja kuulutada. Küsimus on, mida see meile annab – PS § 29 lg 2 ja § 34 annavad teatud kitsendused. Tupay arvates ei ole eriolukorra olemus piisavalt selge, see on pigem rahuajaga võrreldav ning võiks välja jätta. Erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda vaadates tasuks mõelda, miks on kaks astet – erinevas olukorras võetakse eri meetmeid. Sõda on tuumanupp, millest vallandub nõ tööriistakast, kus võib rohkem teha kui mingis muus olukorras. Kui jätta ainult üks olukord, mis katab kõiki olukordi ja jätab seadusandjale selle tingimuste täpsustamise, võib tekkida probleem. Küsimus on, mis tasandil see lahti kirjutada ja kas piisab anda PS tasandil nii lai tähendus. Ettepanek dekreedioiguse osas on pr Tupay arvates hea, kuid mõelda tasub, mil moel reguleerida seda, mis enne juhtub. Kõike eriolukorras dekreediga lahendada ei pruugi olla efektiivne. Palju on asju, mida võib Riigikogu ise ära otsustada enne seda. Presidendi rolli osas märkis Tupay, et ka tänapäeval ei juhi president kaitseväge, tal on sümboolse juhi roll, ta on tasakaalustaja, esindab riiki rahvusvahelises suhtluses ja omab seega kindlat mõtet. Tupay arvates on riigipeal roll riigikaitse - ta esindabki Eesti riiki kriisi ajal ja seda rolli ei tohiks ära kaotada. Teiste riikide relvajõudude teema osas PS §-s 168 tasuks pr Tupay arvates kaaluda täpsustusi, kuna seaduse muudatused, mis käsitlevad seda küsimust, ei ole seni olnud piisavalt täpsed ja ei arvesta selle mõju PS-le ja õiguskorrale. PS § 54 lg-sse 2 võib tema hinnangul lisada piirava täpsustuse. Oluline on mõelda ja võtta arvesse, et eesmärk peab alati olema tagasipöördumine rahuajale ja see põhimõte tuleks kirja panna ka PS tasandil.

J. Raidlale vorm sobib ning paljud ettepanekud on väga sobivad. Hr Raidla arvates ei ole vaja mõelda, et PS-i tuleb muuta ainult nendes küsimustes, mis takistavad arengut. Muuta tuleks ka selles osas, mis edaspidist arengut soodustavad. Presidendi rolli sellisena kujundamine 1992. aastal oli emotsionaalne, nüüd tuleb see roll vaadata üle emotsioonitult ja muuta president täielikult parlamentaarseks presidendiks. Hr Raidla arvates on eksitav, et president on PS-i tasandil kuulutatud riigikaitse kõrgeimaks juhiks, kuna reaalselt rolli tal selle ülesande täitmiseks ei ole ja presidendil puudub see pädevus niikaua kuni Eesti Vabariik on parlamentaarne riik. Hr Raidla kutsus üles termineid veel mitte nii täpselt vaatama, kuna nendega jõuab hiljem koos keeleinimestega tegeleda ning märkis, et eelkõige tuleb vaadata praegu mõisteid. Sisuline kataloog kaitse seisundi ettepanekute tegemise ja kehtestamise osas peaks olema märksa laiem. Raidla hinnangul on PS-s vaid üks säte, mis ohustab Eesti põhiseaduslikku korda ja see on PS § 54 lg 2. PS § 54 lg 2 väärkasutamine võib kvaasilegitiimselt viia selleni, et tekib reaalne oht

põhiseaduslikule korrale ning seetõttu kutsus kogu liikmeid üles toetama, et see säte tuleb seaduse tasandil ära sisustada. PS § 54 lg 2 vajab seadusandlikult sisustamist, et oleks välistatud selle sätte kuritarvitamine, aga mitte PS-st elimineerimist.

Minister palus kogu liikmetel kahe nädala jooksul kirjalikult oma märkused esitada. Minister märkis veel, et riigikaitseaduse § 9 toob välja, et kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist ja sõjaseisukorra lahendamist juhivad peaminister ehk tsiviilisik. See on tuumküsimus, mida peaks lahendama PS-i muutmise ettepanekutes. Kehtiv õigus seaduse tasandil katsub mööda hiilida PS-i raamidest. Kui loogika on selles, et peab olema monokraatne vastutus kriisiolukorras, siis sõjalise kaitse eest vastutab kaitseminister rahuolukorras ning kaitseolukorras peab vastutus minema peaministri pädevusse. See skeem võiks ka PS tasandil olla mõtestatud. Küsimus on veel, mida me omistame riigikaitse kõrgemale juhile. Kas säilitame pidulikult, et riigikaitse kõrgem juht on president, kuid olukorda juhivad rahuajal kaitseminister ja sõjaajal peaminister. See on oluline keskne küsimus. Kui see küsimus on selge, siis sealt hakkab hargnema ka küsimus, kellele on õigus olukorda välja kuulutada. Lähe peab olema valitsuses ja kõikvõimalikult universaalselt. Paljudes riikides ei eristata eriolukorda, meie eristame ja on kaks valikut – kas jätame eriolukorra seadusest välja või ütleme, et riigi kaitse seisund hõlmab ka lahjemat kaitse seisundit. Minister toetab hr Pikamäe märkust, et eraldi allikast võiks tulla nende otsuste põhiseaduslikkuse kontroll. Riigikogu otsust saab põhiseaduslikkuse järelevalve korras kontrollida, aga kontrolli alla kuuluvad need asjaolud, mille alusel see vastu võeti. Hilisemat kontrolli, kas need asjaolud on veel 3 kuu pärast alles, Riigikohus kontrollida ei saa. Ministri hinnangul kohus kontrollib, kas vorminõuded olid täidetud siis, kui olukord välja kuulutati, kuid akti tühistamist küll kellelgi õigus nõuda ei ole.

Otsused:

- 1. Järgmine kohtumine toimub 27. november kell 14.00-16.00, kus Madis Ernits annab ülevaate ettepanekutest Euroopa Liidu ja suveräänsuse teemal ning 11. detsember kell 13.00 toimub kohtumine, kus Uno Lõhmus annab ülevaate põhiõiguste valdkonnast.***
- 2. PS asjatundjate kogu liikmed edastavad 2 nädala jooksul, st hiljemalt 11. novembriks 2017, oma tähelepanekud riigikaitse valdkonna ettepanekute osas.***

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Signe Usar
protokollija

PÕHISEADUSE MUUDATUSETTEPANEKUTE

kavand riigikaitse valdkonnas

Selgituseks

Tegemist on ideekorjega, mis ei kvalifitseeru oma mahult ega kvaliteedilt põhiseaduse muutmissetepanekutena. Siintoodud ideed võivad pakkuda lahendusi Põhiseaduse Asjatundjate Kogu ja Riigikaitseõiguse revisjoni töörühma poolt tõstatatud põhiseaduse probleemidele riigikaitse valdkonnas.

Ettepanekute koostamisel on lähtutud sellest, et võimude lahususe põhimõttele tuginedes säilitavad kõik riigorganid ka riigikaitsealises eriolukordades oma põhiseadusliku pädevuse ja institutsionaalsed volitused.

Kõigi ettepanekute hindamise juures tuleb kaaluda alternatiivina seda, et põhiseadust kui tüviteksti ei muudeta kergekäeliselt. Muudatuste tegemiseks peavad olema kaalukad sotsiaalsed, poliitilised, kultuurilised - ühiskonna ja riikluse arengut takistavad - põhjused, mis on välja kasvanud ühiskonna arengust ning on samaaegselt rahva enamusele ühtviisi arusaadavad.

Põhimõtteliselt saab riigikaitse valdkonnas põhiseaduse muudatustepanekute ideed jagada 4 põhi gruppi:

I Põhiseaduses tuleks loobuda erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra eristamisest ning sätestada üks eriolukorra mõiste, vältides sõja kui mõiste kasutamist põhiseaduses.

Põhiseaduses vajab Vabariigi Valitsuse pädevus eriolukorra juhtimisel laiendamist ja täpsustamist.

II Vabastada riigipea riigikaitse kõrgema juhi kohustustest, sest selle ülesande täitmiseks puuduvad parlamentaarses riigis ainuisikulisel institutsioonil põhimõtteliselt volitused ja vahendid.

III Sätestada põhiseaduses riigikaitse aluspõhimõte ja määratleda riigikaitse rahvusvahelise koostöö alused.

IV Määratleda rahva omaalgatuslik osa riigikaitstes.

I

*Ühtne erikorra mõiste võiks olla: riigi kaitse seisund või riigi kaitse seisukord (samuti: *riigikaitse seisund või riigi kaitse seisund*), sõltuvalt sisust ja kirjapildist, mis ei ole sünonüümid, peaks riigi kaitse seisund kujunema kõikehõlmavaks mõisteks, mis eristab põhiseaduse tasemel nn tavaolukorda üleriigilisest kriisist, kus rakendub õiguslikult riigikaitsealine erikord. Käesolevas tekstis on läbivalt kasutatud: „riigi kaitse seisund“.

*Loobuda põhiseaduses mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise regulatsioonidest, sest mobilisatsioon ei ole erikord vaid toimingute kogum, mida rakendatakse tulenevalt seadusest.

*Loobuda eriolukorra mõistest põhiseaduses.

*Vabariigi Valitsuse pädevuse laiendamine, täpsustamine eriolukorra juhtimisel.

Vastavalt eeltoodud ettepanekutele:

Muuta **§ 65 p 14** ja sõnastada järgnevalt:

„14) kuulutab riigis välja riigi kaitse seisundi vastavalt põhiseaduse §-le 128“.

Kommentaari: Sätestada üks erikord, mida on võimalik välja kuulutada kriisiolukorra (sõjalise ohu ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral) lahendamiseks. Erakorralise seisukorra ja

sõjaseisukorra mõisteline ühendamine looks õigusselgust ning tagaks olukorrale paindliku reageerimise, kuivõrd ei ole vajadust ühest olukorrast teise liikumisel tekkivate topelt- ja erinevate pädevuse ja volitustega seotud küsimuste lahendamine. Välistaksime sõja termini kasutamise põhiseaduses.

Tunnistada § 65 punkt 15 kehtetuks.

Kommentaar: lähtudes ühtsest riigi kaitseseisundi mõistest jäävad põhiseadusest välja nii sõjaseisukord, mobilisatsioon kui ka demobilisatsioon. Presidendi rollil Riigikogule ettepaneku tegijana ja Riigikogu rollil peatume allpool.

Tunnistada § 87 p 8 kehtetuks.

Kommentaar: Loobuda põhiseaduses eriolukorra väljakuulutamise regulatsioonist. PS § 87 punkt 8 kohaselt kuulutab Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks riigis või selle osas välja eriolukorra. Olukorra välja kuulutamine ei nõua PSi kohaselt Riigikogu või muu riigiorgani heakskiitu. Eriolukorra väljakuulutamine ei anna põhiseaduse mõttes olulisi täiendavaid volitusi õiguste ja vabaduste riiveks v.a ulatuslikum liikumisvabaduse piiramine. Eriolukorra väljakuulutamiseks puudub sisuline vajadus. Eriolukorda lahendatakse juba täna hädaolukorra juhtimiskorraldust ning korrakaitselisi meetmeid rakendades vastavate seaduste tasemel.

Täiendada § 87 uue punktiga 9 ja sõnastada järgnevalt:

„9) kuulutab riigis välja Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral riigi kaitseseisundi juhul kui Riigikogu ei saa kokku tulla , vastavalt põhiseaduse §-le 128“, misjärel muutub kehtiv 9 punkt vastavalt punktiks 10.

Kommentaar: Täidesaatev võim kuulub Vabariigi Valitsusele nii rahuajal kui ka kriisiolukorras. On mõistlik kaaluda valitsusele agressiooni puhuks eriseisundi väljakuulutamise pädevuse andmist. Seejuures säilib tugevdatud parlamentaarne kontroll valitsuse tegevuse üle. Kui valitsusele anda pädevus eriseisundi väljakuulutamiseks peab parlament legitimeerima riigi kaitseseisundi väljakuulutamise otsuse esimesel võimalusel, kui parlament on võimeline kogunema.

Eeltoodust tulenevalt tuleb muuta § 109 ja § 110 järgmiselt:

„§ 109. Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus edasilükkamatu riikliku vajaduste korral (või „erakordselt kiireloomulises olukorras, mis nõuavad viivitamatut seaduse vastuvõtmist“) anda seaduse jõuga dekreete, mis kannavad Riigikogu esimehe ja Vabariigi presidendi kaasallkirja ja hakkavad kehtima dekreedis märgitud ajal.

Vabariigi Valitsus esitab dekreeidi koheselt Riigikogule, kes võtab esimesel võimalusel vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse. Kui Riigikogu ei kinnita dekreeti, siis kaotab see kehtivuse.“

„§ 110. Vabariigi Valitsuse dekreediga ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.“

Kommentaar: Vabariigi Valitsusel peaks olema eriolukorras seaduse jõuga dekreetide (*contra legem määrused*) andmise õigus. Dekreetide andmise volitus peab tagama vajalike seaduste vastuvõtmise olukorras, kus seadusandjal ei ole riigis aset leidva kriisiolukorra tõttu võimalik kokku tulla ning tavapärase seadlusandlus on takistatud. Valitsuse dekreeidi jõustumise eelduseks peab olema tugev eel- ja järelkontroll. Eelkontrolli tagab Riigikogu esimehe ja presidendi kaasallkirja kohustus. Riigikogu esimehe kaasallkiri kinnitab, et täidetud on dekreeidiõiguse esimene eeldus: Riigikogu kogunemise võimetus. Presidendi kaasallkiri tagab, et Valitsus annab dekreete üksnes erakordselt kiireloomulises olukorras, mis tavaolukorras nõuaks viivitamatut seaduse vastuvõtmist. Vabariigi Presidendi kaasallkiri tähendab seda, et kiireloomuliselt on läbitud ka seaduste väljakuulutamisel toimuv põhiseaduslikkuse järelevalve kontroll. Andes

kaasallkirja täidab riigipea sõltumatu institutsiooni rolli nõ riiginotarina. Järelekontroll tagatakse hilisema parlamentaarse legitimatsiooniga. Valitsuse dekreedina antud õigusaktid vajavad esimesel võimalusel parlamendi poolset heakskiitu või tühistamist. *Olgu märgitud, et „dekreet“ on käesolevas tekstis kasutusel üksnes seepärast, et eristada seda õigusterminina muust Valitsuse määrusandlusest. Eesti keelse termini otsimisel julgeksin tagasi pöörduda veidi arhailisema eesti keele poole ja pakkuda välja „sundmääruse“. Tegemist on erandite erandiga, mida ollakse sunnitud tarvitama.*

II

Vastavalt eeltoodud ettepanekule:

*Vabastada riigipea riigikaitse kõrgema juhi kohustustest

Tunnistada kehtetuks § 78 punktid 16, 17, 18.

(Vabariigi President kui kõrgem riigikaitse juht ning presidendi õigus teha Riigikogule ettepanek sõjaseisukorra, erakorralise seisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks ning kuulutada agressiooni korral välja sõjaseisukord).

Kommentaar: Vabariigi President on riigipea, kuid tal puudub pädevus riigikaitse korraldamise küsimustes, mis on oma olemuselt täitevvõimu ülesanne. Kriisiolukorras ei saa muuta võimude lahususele rajaneva parlamentaarse riigi põhifunktsioone, pädevusi, volitusi - ülesandeid ümber jaotada. Kaaluda tuleks riigikorralduses presidendi rolli täpsustamist selliselt, et president oleks nõ **neutraalse võimu** esindaja. Presidendil ei ole olemuslikult võimalik täita erivolitusi riigikaitse korraldamisel, kuivõrd presidendil puuduvad hoovad olukorra lahendamiseks.

Tunnistada kehtetuks § 127.

(Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President. Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesandeid sätestab seadus).

Kommentaar: vt eelmine kommentaar.

III

*Riigikaitse aluspõhimõtte lisamine ja rahvusvaheline koostöö

Täiendada § 124 uue esimese lõikega:

„Riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja kollektiivkaitse põhimõttel koostöös teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.“, misjärel muutuvad kehtiv esimene, teine ja kolmas lõige vastavalt lõigeteks kaks, kolm ja neli.

Alternatiivina võib kaaluda lisanduva lõike sõnastust: „*Riigikaitse tugineb rahva kaitse tahtel ja koostööl teiste demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.*“, kus rõhuasetus kollektiivkaitse põhimõttele puudub.

Kommentaar: Riigikaitse alus on vaba rahva kaitsetahe, mida riik peab toetama, kasvatama ja edendama. Ükskõik millise riigiorgani vastupidine tegevus või tegevusetus (patsifismi ideede levitamine, allaheitlikuse propageerimine, jms) ei ole kooskõlas põhiseadusliku riigikaitse aluspõhimõttega. Tulenevalt ajaloolisest tagapõhjast ja riigikaitse kogemusest ei saa Eesti endale lubada riigikaitse isolatsiooni, veelgi vähem illusoorset neutraliteedipoliitikat, sest tulenevalt geopolitilisest asukohast ei ole Eesti üksi võimeline ennast sõjalise agressiooni korral kaitsma, mis omakorda nõuab kollektiivkaitse põhimõtte sätestamist põhiseaduse tasemel. Jääd kindlaks demokraatia põhimõttele teeb Eesti kaitsealast koostööd üksnes demokraatlike riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Lisatud lõige on paljuski praeguseks väljakujunenud riigikaitse olukorra sätestamine põhiseaduse tasemel, mis vaatega tulevikku võiks aidata kaasa valitud kursil püsimisele.

*Et luua põhiseaduslik alus Eesti relvajõudude kasutamisele väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ja välisriigi relvajõudude kohalolekule Eestis

Muudetakse § 126 ja sõnastatakse järgnevalt:

„ § 126. Riigikaitse korralduse, Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.

Relvajõudude kasutamise väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi ning välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil kohaloleku põhimõtted sätestab välisleping või seadus.“

Kommentaari: Lõike 1 muudatus on tingitud riigikaitse laia käsitluse rakendamisest. Seadusandja liitis seni eraldi seadustena kehtinud rahuaja riigikaitse seaduse sõjaaja riigikaitse seaduse ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse üheks riigikaitse seaduseks.

Lõike 2 muudatus on seotud PS § 128 muudatusega. Kui PS § 128 reguleerimisalasse jääb üksnes seisundi väljakuulutamise seadusega, siis tuleb põhiseaduses eraldi sätestada relvajõudude kasutamine väljaspool Eesti vabariigi territooriumi. Kaitseväge väljaspool riiki kasutamise õiguslike aluste konstitueerimine on vajalik, tegemist on olulise riigielu küsimusega, mille puudumine võib vähendada riigi enda kaitsevõimekust.

Eesti õigus ei reguleeri ega välista otsesõnu välisriigi relvajõudude viibimist Eestis Vabariigi territooriumil. Põhiseaduse tasandil on oluline sätestada ka, et välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil viibimise alus peab tulenema välislepingust või seadusest ehk seadusandja peab olema legitimeerinud, millistel juhtudel on õigustatud teiste riikide relvajõudude Eestis viibimine.

Tulenevalt eelnenud muudatusettepanekutest muudetakse § 128 ja sõnastatakse järgnevalt:

„§ 128. Riigikogu võib omaalgatuslikult või Vabariigi Valitsuse ettepanekul koosseisu hääلteenamusega välja kuulutada riigikaitse seisundi kogu riigis või selle osas.

Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral ning juhul kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi Valitsus dekreediga välja kuulutada riigikaitse seisundi, ootamata ära Riigikogu otsust. Vabariigi Valitsus esitab riigikaitse seisundi väljakuulutamise dekreeidi Riigikogule koheseks kinnitamiseks.

Riigikaitse seisundi korralduse sätestab seadus.“

Kommentaari: Muudatusettepanek lähtub ühtse riigi kaitse seisundiseisundi mõiste kasutusele võtmisest, Vabariigi Valitsuse kriisijuhtimise pädevuse ümberkorraldamisest ja Vabariigi Presidendi rolli muudatustest. Kõik nimetatud muudatused on eespool esitatud ja kommenteeritud.

Jääb vaid rõhutada, et Valitsusel peab olema initsiatiivi võtmise õigus, kuid vajalikud parlamentaarse kontrollimehhanismid peavad garanteerima, et tehtavad otsused lähtuvad demokraatia, õigusriigi ja teiste põhiseaduslike väärtuste säilitamise eesmärgist.

Arvestades, et mobilisatsioon ja demobilisatsioon on tegevuste kogumid, mitte eraldi olukorra lahendamiseks väljakuulutatavad erikorrad ning nad ei too kaasa erisusi põhiõiguste ja vabaduste piiramisel, siis tuleks põhiseaduse tasandil loobuda mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise seadusest.

Tunnistada kehtetuks § 129.

(Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu hääлteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.).

Kommentaari: vt eelnevad kommentaarid.

§ 130 ja 131 asendatakse sõnad: „erakorralise või sõjaseisukorra“ sõnadega: „riigi kaitse seisundi“.

§ 130. *Riigikaitse seisundi ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8, 11-18, 20 lõige 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.*

§ 131. *Riigikaitse seisundi ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.*

Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude volitused pikenevad, kui nad lõpeksid riigikaitse seisundi ajal või kolme kuu jooksul, arvates riigikaitse seisundi lõppemisest. Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates riigikaitse seisundi lõppemisest.

§ 104 punkt 16 asendatakse sõnad: „erakorralise seisukorra seadus“ sõnadega: „riigikaitse-seadus“.

§ 104 punkt 17 tunnistatakse kehtetuks.

Kommentaar: Terminoloogilised muudatused, mis tulenevad eelnevatest sisulistest muudatustest.

§ 121 punkt 4 asendatakse sõna: „sõjalisi“ sõnaga: „riigikaitselisi“.

Kommentaar: Muudatus on tingitud põhiseaduses sõja mõiste loobumisest. Rahvusvahelises õiguses leiab sõja mõiste harva kasutamist. Enamkasutatavad on relvakonflikt, relvastatud rünnak, jõu kasutamine.

§ 161 lg 2 asendatakse sõnad: „erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra“ sõnadega: „riigi kaitse seisundi“.

Kommentaar: tegemist on terminoloogilise muudatusega.

IV

„§ 54 lg 2 lisatakse pärast sõnu: „...omaalgatuslikku vastupanu“ sõnad: „ , mille alused ja korra sätestab seadus“.“.

„Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu, mille alused ja korra sätestab seadus.“.

Kommentaar: PS § 54 lg 2 sisalduva omaalgatusliku vastupanu klausliga tuleb kõigepealt luua seaduse tasandil mõisteline selgus selles, millised on need muud vahendid, mille puudumisel on iga Eesti kodanik õigustatud kasutama omaalgatuslikku vastupanu põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise vastu. Seejärel mõtestada rahvusvahelise sõjaõiguse kontekstis omaalgatusliku vastupanu sisu ja vorm, et vältida põhiseadusliku korra kaitse sildi varjus terroristlike relvakonfliktide teket. Kolmandaks ei saa omaalgatuslikku vastupanu õigustamist piiritleda üksnes riigikaitseõiguse või veel vähem relvastatud välisrünnaku kontekstiga. Põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine on eelkõige siseriiklik loobumine põhiseaduse aluspõhimõtetest – eelkõige demokraatia ja õigusriikluse põhimõttest. Riigikaitseõiguse seisukohalt tuleb leida õiguslik tasakaal PS § 124 lg 1 – riigikaitsest osavõtu kohustuse ja PS § 54 lg 2 – omaalgatusliku vastupanuõiguse vahel.

Märt Rask

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 9

Justiitsministeerium, Tallinn

27.11.2017 nr 9

Algus kell	14.00	Lõpp kell	16.18
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Signe Usar		
Võtsid osa:			
kogu liikmed:	Allar Jõks, Madis Ernits, Märt Rask, Jüri Raidla, Uno Lõhmus, Rait Maruste, René Värk, Priit Pikamäe, Heiki Loot, Jüri Adams		
Puudusid:	Ülle Madise, Aaro Mõttus		
Justiitsministeeriumi esindajad:	Tõnis Saar, Illimar Pärnamägi, Heili Kaares		
Kutsutud:	Paloma Krõõt Tupay, Heili Sepp		

Koosoleku päevakord:

3. Korralduslikud küsimused.
4. Euroopa Liit ja suveräänsus II.

5. Korralduslikud küsimused

Minister juhatas koosoleku sisse.

Sõnavõttud:

A. Jõks tegi ettepaneku arutada kogu tegevuse kajastamist.

Minister leidis, et kõik on vabad kogu tegevust kommenteerima, aga ei saa öelda veel, et kogu on miskit otsustanud.

U. Lõhmus leidis, et asjatundjate kogu liige ei või kogu nimel sõna võtta. Samuti ei tohiks öelda, kes mida on öelnud ja mis diskussioon on olnud, aga oma seisukohta võib esitada.

Ministri sõnul ei ole mõistlik pidada omavahelist meediadebatti.

M. Rask leidis samuti, et oma arvamuse võib välja öelda.

Minister esitas palve leppida kokku jaanuarikuu kohtumine ning tegi ühtlasi ettepaneku korraldada detsembrikuus kogu liikmetega jõuluõhtusöök.

Otsus: 11. detsembri kohtumise toimumise aeg tõstetakse ümber ning uus aeg on kell 15.00-17.00. Koosolekule järgneb õhtusöök. Riigikorraldusõigus II kohtumine toimub 8. jaanuaril kell 14.00-16.00.

Minister andis teada, et kogu on nõus Jüri Adamsi presidendi valimiste analüüsi töösse võtma, et anda ekspert soovitusi.

Minister luges 25. septembri protokollkiinnitatuks.

6. Euroopa Liit ja suveräänsus II.

Minister andis sõna Euroopa Liit ja suveräänsus II valdkonna raportööri Madis Ernitsale.

Sõnavõttud ja küsimused:

M. Ernits annab ülevaate põhiseaduse muudatusettepanekute kavandist Euroopa Liidu ja suveräänsuse valdkonnas. Hr Ernits tänab Berit Aaviksood, Aaro Mõttust ja Janar Jäätmaad konstruktiivse tagasiside eest raporti varasemale versioonile. Berit Aaviksoo jäi põhimõttelises

küsimuses eriarvamusele, mis puudutab PS-i muutmise vajadust üldse, aga tegi parandusettepanekuid detailis.

M. Rask tõi välja, et antud dokumendis on suveräänsuse mõiste sisse toodud, kuigi PS-s seda praegu ei ole ja uuris, kas seda on teadlikult tehtud. Suveräänsust on võimaik peita teiste sõnakombinatsioonide vahele. Räägitakse sõltumatusest ja iseseisvusest ning küsimus on, kas anname ära oma sõltumatust või otsustusõigust.

M. Ernitsa sõnul on see väga põhjendatud küsimus. Ta selgitab, et meil on A.-T. Kliimanni mõjukas suveräänsuse definitsioon, mis määratleb ära nii sõltumatuse kui iseseisvuse. Kliimann lähtus definitsiooni esitamisel tõenäoliselt H. Kelseni seesmise ja välise suveräänsuse vaheteost. Selle järgi oleks iseseisvus väljapoole suunatud ja sõltumatus sissepoole suunatud suveräänsus. Algses raportis versioonis sai hr Ernitsa poolt kirjutatud seesmisest ja välisest suveräänsusest ja selles osas juhtis Berit Aaviksoo tähelepanu, et võib-olla on valdkondi, kus ei ole võimalik neil vahet teha. Hr Ernits ei ole selle käsitlusega täiesti nõus, kuid siiski jättis ta vahe tegemise antud dokumendist teadlikult välja, selgitades, et tohib olla vaid osa suveräänsustest õigustest ja ei tohi olla kõik suveräänsed õigused. Samas jätab see lahtiseks kumb see täpselt on (sõltumatus või iseseisvus) ning jääb ka küsimus, kas iseseisust saab üldse üle kanda - häid lahendusi ei ole. Hr Ernits ei välista, et on olemas parem sõnastus. Dokumendis välja toodu järgib rahvusvahelist suveräänsuse käsitlust.

Arvamused:

H. Loot toetab kõiki nelja ettepanekut ning eelistab lahendust, et PS-s võiks olla universaalne suveräänsuse ülekandmise klausel. Ta leidis, et see muudatus võiks olla ka eraldi PS-i täiendamise teel tehtav ning sellisel juhul eraldi PS-i kolmandat akti vaja ei oleks. Hr Loot tegi kogu liikmetele ettepaneku, et lõppraportit kirjutades võiks rohkem lahti kirjutada, mida muudatusettepanekutega peale tuleks hakata. Hr Loot soovitas II ploki puhul tegeleda EL õiguse alusel võimu teostamise sätete sõnastusega, kuivõrd seal kirjutatu jättis liiga tehnilise mulje. Samuti võiks selles osas mõningaid termineid ülejäänud PS-i terminitega ühtlustada. Kuivõrd suveräänsuste õiguste ülekandmise osas tegi hr Rask sõnastusettepaneku, et kantakse üle riigi otsustusõigust, siis hr Loot nõustus pigem hr Ernitsa selgitusega, et seda ei ole võimalik sellisesse mõistelisse telge panna. Sõnastuse osas võiks mõelda selles suunas, et otsustusõigust ei anta täitsa ära kellelegi kolmandale, vaid kantakse üle ühiseks teostamiseks. Kui panna kahekolmandikuline künnis, siis tuleks hr Loodi sõnul mõelda, et on ka muid rahvusvahelisi organisatsioone, kus otsustusõigus antakse üle ning seal ei mõelda, et suveräänsust loovutatakse, vaid seda peetakse iseenesest mõistetavaks. Samas organisatsiooniga liitumise korral on hr Loodi arvates see kaks kolmandikku võib-olla põhjendatud. Sellega edasi tegeledes tuleks üle vaadata, kas peaks mingi vahe sisse tõmbama, kuivõrd mingites asjades tundub see üle pingutatud olevat. IV ploki osas on hr Loodi arvates vajalik välja tuua, et ka Riigikogul on õigus võtta seisukohti, mis teataval määral valitsust seovad. Praegu ei ole selge, kas Riigikogu võib anda seisukohti EL õigusaktide kohta või mitte. Samas lõpuni seisukohad siduvad olla ei saaks, selle väljatöötamiseks on omad mehhanismid.

A. Jõks toetas ettepanekut, et kolmanda akti võiks tühistada ja tuua hr Ernitsa ettepanekud PS-i teksti. Esimese muudatuse osas on hr Jõks selle poolt, et Janar Jäätmä täiendus tuleks välja jätta, kuna see kahjustab preambuli tähendust ja muudab teksti keeruliseks. Jääb mulje, et kui Eesti ühineks rahvusvahelise organisatsiooniga, siis see ei pea aitama kaasa eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele. Hr Jõksi arvates ei ole õige preambulis EL-i kohta märkida.

R. Maruste sõnul ei saa uue võimaliku ESM-i asjus loota, et võetakse valmistekstid menetlemiseks. Kui panna rahvusvaheliste lepingute osas igale poole kahekolmandiku nõue, siis seotakse hr Maruste arvates oma käed liialt kinni ning omaette küsimus on, kuidas seda reguleerida. Hr Maruste on nõus universaalse suveräänsuse ülekandmise klausliga ning leidis, et seega tuleks kolmas akt tühistada. Küsimus on aga, kuhu see paigutada ning see vajab hiljem eraldi arutamist. Näiteks üks võimalus oleks tema arvates panna see PS § 123 lg 3 lõppu. Termin suveräänsus on hr Maruste jaoks selge ja ei ole vaja vahet teha iseseisvuse ja sõltumatuse vahel. Hr Maruste jätkaks samuti J. Jäätmä täienduse kõrvale, mis teeks asja keeruliseks ja kordaks

preambulit. Hr Maruste pakkus välja, et esimese *bold* teksti juures võiks panna sisse uue mõiste „rahvuslikud huvid“, lisaks riigi kaitsele. Järgmiseks märkis ta, et ESM ei olnud teadlikult disainitud EL-i õiguseks ja seetõttu sellele aktile tähelepanu pööramine ei ole adekvaatne ja see tekitaks segadust. Hr Maruste oli nõus II ploki pakutud EL õiguse alusel võimu teostamise kaitseklausliga, kuid lisas selle osas kaks märkust – 1) „EL aluslepingute ja institutsioonide poolt“ osas tuleks kirjutada „EL aluslepingute ja EL institutsioonide poolt“, kuna hetkel jääb segaseks, mis institutsioonide poolt; 2) sõna „eeskirjad“ asemel oleks tema arvates parem kasutada sõna „normid“. III ploki juures märkis hr Maruste, et EL on meie jaoks strateegiliselt ja rahvusvahelistes huvides oluline asi, aga mitte ainuke, millele Eesti maailmas toetub ning nentis, et võib-olla disainib asjatundjate kogu PS-i praegu liiga EL-i keskseks ning ehk piisaks vaid üldklauslist alguses. Samas ei ole ta ka sellele vastu. III ploki *boldis* märgitud alternatiivse variandi osas tekkis hr Marustel küsimus, kas seda peab tingimata üle kordama, sest EL lepingutes on see kirjas juba kui meie õigussüsteemi osa. IV ploki raames märkis hr Maruste, et kuigi Riigikogu osalemine ja teavitamise kohustus toimib *de facto*, on ta nõus, et PS § 65 tuleks panna juurde punkt, et Riigikogu osaleb EL-i asjades. Samas nentis ta, et üldklausel katab selle ka ära. Samuti on ta nõus hr Ernitsa teise ettepanekuga täiendada PS § 65 uue lõikega 2, millega laiendatakse Riigikogu kaasamist ja osalemist EL asjade otsustamisel, kaasates ka teisi komisjone, mitte ainult ELAK-it, kuhu asi kuulub. Hr Maruste nõustus ka viimasel leheküljel oleva informeerimise kohustusega, samas tegi ta ettepaneku asendada 3. punkti ettepanekus väljend „võimalikult varakult“ sõnaga „viivitusega“. V ploki muudatus on hr Marsute sõnul vajalik, kuid ta kahtles konkreetse normi sõnastuses ja leidis, et selle üle tuleb veel mõelda.

M. Rask pööraks suveräänsuse sellesse konteksti, et me ei anna midagi ära, vaid teeme koostööd ja ka rõhuasetus peaks tekstiliselt olema koostööl. PS-i muutmise peatükis hr Ernitsa välja toodud kahetasandiline PS-i kontseptsioon on hea sõnastus mõttelaadile, mis 1990-ndate algul kehtis ja kehtib ka siiani. Hr Raski sõnul tõstatab hr Ernitsa PS §-dega 164 -166 seonduvas osas kaudselt PS-i muutmise peatüki revideerimise ja muutmise vajaduse. Tema arvates sellise kombinatsiooni osas nagu on praegu PS-i muutmise peatükk, ei ole võimalik tähtajaliselt muutmise juurde jõuda. PS muutmise komisjon ei ole hetkel asjatundjate kogu tööplaanis, aga seda tuleb hr Raski arvates vaadata. Sõnastustel tema praegu ei peatuks, kuna see tekib alati viimasel hetkel.

P. Pikamäe arvates tuleks mõelda selle peale, kas minna PS-i täiendamise seaduse tühistamise teed või jätta see nii nagu ta on, kuna *de facto* ja *de jure* see asi toimib. Ta on nõus kriitikaga, kuivõrd täiendamise seadus ei ole õnnestunud, aga ta ei pea liiga realistlikuks, et juristid tulevad välja ettepanekutega teatud sõnastused kehtetuks tunnistada ja ümber teha. Kõiki neid sõnastusi saaks muuta kui võetakse vastu uus PS-i tekst, mis ei ole aga praegu vajalik. Hr Pikamäe pakkus välja kaks alternatiivi: 1) üks lähtub sellest, et PS-i täiendamise seadus tunnistatakse kehtetuks ja tuleb mõelda, mis sellest tuleneb; 2) täiendamise seadus jääb nii nagu on ja tuleb mõelda, millised on siis hädapärased muudatused, mis on vaja EL-is osalemiseks PS-is teha. Viimane on realistlikum. Kui eeldada, et PS-i täiendamise seadus tunnistatakse kehtetuks, siis on hr Ernitsa I ja II ploki välja toodud küsimused sellised nagu need täiendamise seaduses oleksid pidanud olema. Samas üldskeem jääb samaks, seega probleemid jäävad ikka üles. Kui vaadata, kuidas EL-is on PS-st muudetud EL-i küsimustes, siis on tehtud ka üksikuid muudatusi, kui EL õigusest tuleneb mingi mõju konkreetsele õigussättele. See eeldab aga tohutut analüüsi, ehk kõik aluslepingud on läbi loetud ja näidatakse ära, millised sätted on muutnud uues õiguslikus olukorras ja millised mitte ning sellele küsimusele hr Ernitsa lähenemisenurk vastust ei anna. Ka hr Pikamäe ei räägiks suveräänsuse üleandmisest, kuna sellega tõstatatakse vaidlus, et me anname suveräänsuse ära mingis osas, aga küsimus on, kas ikka anname. Lepingute peremeheks jäävad riigid, seega iga riigi suveräänsus jääb alles ja riik võib tulla igal hetkel EL-ist välja. Teiseks, paljude teiste riikide PS-s on sellest mööda mindud ja räägitud nt kompetentsi, pädevuse, otsustamisõiguste või ülesannete üleandmisest. Peab leidma uue termini ning toonitama seejuures ülesannete teostamist koostöös teistega. Järgmiseks, hr Pikamäe arvates peab suutma põhjendada kahekolmandikulise häälteenamuse nõude küsimuses, miks me EL-i nii eraldi esile tõstame, kuivõrd näiteks NATOga seonduv on sama tähtis. Preambulit ta ei täiendaks, kuna süstemaatiliselt EL sinna ei sobiks. Hr Pikamäe tegeleks eeskätt kindlasti IV ja V ploki teemadega. Riigikogu teavitamine ja kaasamine on kõrvale jäänud. Küsimus on, kas teha Riigikogu sisse nn mini-Riigikogu, kes võib teatud

küsimustes Riigikogu esindada. Dokumendis on püütud seda probleemi lahendada Riigikogu õigusega volitada, kuid see võib aga viia väga erinevale praktikale eri Riigikogu koosseisude puhul. Hr Pikamäe leidis, et dokumendi lk 10 märgitud 3. PS-i täiendamise sätte sõnastuses ei märgiks ta sõna „põhjalikult“, kuivõrd tekib küsimus, kas teistes asjades ei peagi põhjalikult informeerima. Plokis V toodud ettepanekut hr Pikamäe toetab.

M. Rask tõi välja probleemi, et kogu temaatika puudutab PS-i praegust teksti ja uuris, kas asjatundjate kogu otsustab, et PS hakkab välja nägema prim paragrahvidena. Järgmiste raportite koostamisel oleks mõistlik teada ette, kas loobutakse põhimõttest, et prim paragrahve välditakse. Kui ettepanek on kolmas akt tühistada, siis tekib hr Raski sõnul küsimus, kas selle sisu on siis võimalik PS-i panna nii nagu hr Ernits on ette näinud.

P. Pikamäe eelistus oleks primme vältida.

Minister märkis, et hr Ernits on teinud ettepaneku minna üle rooma tähtedele.

R. Maruste uuris, kas hr Pikamäe on selle vastu, et käsitleda kolmandat akti täiendamise seaduses kui luba EL-i astuda või on see klausel universaalne. Kas saab vahet teha.

P. Pikamäe leidis, et selle vahe tegemine on keerukas. Praktikaks on see kujunenud edasise sees olemise legitimatsiooni aluseks. Kui täiendamise seadus nt kehtetuks tunnistada, siis kehtetuks tunnistamine ja uue regulatsiooni andmine tekitab veel omakorda probleeme ning tekib küsimus, kas see muudab midagi varasemas etapis, ehk tekib tagasiulatuva jõu küsimus.

Minister leidis, et hr Raski küsimust PS-i muutmise osas peab eraldi järgmine kord arutama. Kui fookuses on suveräänsuse üleandmine, siis praktikast väljakasvanud lahendused on järgmised: 1) seadusandja ei tohi delegeerida oma tuumpädevust ehk Riigikogu peab olema kaasatud EL asjades ja seda ei saa lepinguga edasi anda; 2) kui täna peab täiendamise seaduse kolmandas aktis EL-i õigus olema kooskõlas PS-i aluspõhimõtetega, siis nüüd on öeldud, et EL-i õigus peab tagama PS-i põhiõigustega vähemalt võrdse põhiõiguste kaitse ning see avab ministri sõnul ka avarama tee põhiseaduse järelevalve teostamisele ning sunnib PS-i järelevalve sätet muutma. See tingib tervikliku uue PS-i EL asjade eelotsuste järelevalve mehhanismi. Kahekolmandikulise küsimuses tuleb mõelda ja hinnata, kas see tähendab ka seda, et kahekolmandikuline Riigikogu koosseis on vajalik NATO-st välja astumiseks. Teiseks juhtis minister tähelepanu, et hr Ernits toob juba ise dokumendi lk 4 viimases lõigus välja suveräänsuse teise definitsiooni, milleks on riigivõimu pädevuse ühisotsustamine või äraandmine. Samas märkis ta, et tekib küsimus, kas selles sättes peaks olema defineeritud ka selle mittelõplikkus – ühispädevusi/loovutatud pädevusi saab välja rentida, aga neid ei saa maha müüa. Seega, on otsustamiskoht, kuidas sisustada iseseisvuse võõrandamatus. Ministri hinnangul võiks eesmärgiks olla loobuda PS-i täiendamise seaduse kolmandast aktist ja kui see pole poliitilistel põhjustel võimalik, siis mõelda, kas on võimalik EL-i täiendav integratsioon kolmanda akti enda säilitamisel, kui lisada PS-i täiendavad kaitseklauslid.

J. Adams märkis, et termin „suveräänsus“ ei sobi keeleliselt PS-i. PS-is on vähemalt kaks kohta, kus õigusteasutuse instrumentidena kasutatavaid mõisteid on püütud PS-i teksti tuua, kuid neil ei ole seal selget normatiivset tähendust. Teiseks märkis hr Adams Riigikogu töökomisjonide osas, et praegu jääb lahtiseks, mis pädevused võiksid olla eraldi Riigikogu komisjonidel selliselt, et sellel on eraldi riigiõiguslik tähendus. Praktikaks on Riigikogu komisjonile antud mingi ülesanne täita, mis ei ole otseselt Riigikogu tööga seotud, kui komisjonil on olnud mingi konkreetne kompetents. Kui mingile Riigikogu organile on antud pädevus, siis selle otsust saab Riigikogu täiskogul vaidlustada Riigikogu esimees või Riigikogu juhatuse. ELAK-i konstruktsioon on hr Adamsi sõnul olnud segane ning on kahe eelnevalt nimetatud vahepeal. Kui PS-i kaudu ei muudeta üldkontseptsiooni, siis ei saa olla situatsiooni, kus Riigikogu liikmete algatusel ei saaks nõuda, et suur saal tuleks kokku ja vaataks küsimuse üle ja tühistaks komisjoni otsuse.

R. Värk ei näe suveräänsuse mõistes muret, kuivõrd see on rahvusvahelises õiguses laialt kasutuses olev termin ning tema arvates oleks suveräänsus paindlikum sõna kui konkreetselt otsustusõiguse üleandmine. Fakt on, et tänaseks on palju asju ära delegeeritud, ühinetud kõikvõimalike rahvusvaheliste organisatsioonidega (EL, NATO, ÜRO) ja antud palju otsustusõigust üle ning kui nt ÜRO julgeolekunõukogu midagi ütleb, siis peame seda tegema. Lk 3 oleva lause „Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest

rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu,..., osas tekib küsimus, kuidas seda austust mõõta, kuivõrd rahvusvaheliste konventsioonide asutamisaktides ei ole seda öeldud ning rahvusvahelistest organisatsioonidest hr Värki sõnul suurt demokraatiat otsida ei tasu. Tehniliselt tuleks meelde tuletada, et iga rahvusvahelise organisatsiooniga liitumise taga on rahvusvahelise lepingu „ratifitseerimine“ või lepinguga „ühinemine“, seega tuleks PS-is terminoloogia üle vaadata. Hr Värki sõnul ei ole „ratifitseerimine“ (kiidame heaks lepingu, millele oleme varem allkirja andnud) hea termin ning tema hinnangul oleks võib-olla parem termin „Riigikogus heaks kiitmine“. Kahekolmandikulisuse küsimuses ei analüüsita hr Värki arvates alati põhjalikult läbi, mida ühe või teise organisatsiooniga liitumine kaasa toob. Samas on tema hinnangul selge säte selle kohta, et võime oma suveräänseid pädevusi kuskile ühisteostamiseks anda, mõistlik, aga rahvusvahelise õiguse mõistes jäävad lepingute peremeesteks riigid. Lepingust taganemine on lubatud ka siis, kui see ei ole ette nähtud.

J. Adams märkis, et võõrsõnad on halvad, kuna mitteerialane inimene ei tea nende tähendust.

J. Raidla sõnul ei tohi hakata kunstlikke konstruktsioone looma ning kutsus üles rääkima PS-i kontekstis asjadest nii nagu need on. Hr Raidla toetab hr Ernitsa ettepanekut kolmas akt kehtetuks tunnistada, kuid seda tuleks teha samal ajal kui viiakse sisse PS-s hr Ernitsa poolt I ja II plokis välja pakutud klauslid (sõnastuslike korrigeeringudega). Kahekolmandikuline häälteenus on hr Raidla sõnul maitse ja tunnetuse küsimus, kuid ta märkis, et sellest väiksem see olla ei tohiks. Samuti ei näe ta probleemi, et see häälteenus laieneb ka vähemtähtsatele küsimustele, sest nende puhul saab see kakskolmandikku väga kergelt täis, kuid probleeme võib tekkida oluliste küsimuste puhul. Hr Raidla toetab mõtet, et üha rohkem võiks PS-i muutmise täiendamise kaudu sisse tuua mõistet „rahvuslikud huvid“, märkides, et PS-i preambula on rahvuslike huvide kataloog ja seeläbi PS-i tõlgendamise eeskiri läbi rahvuslike huvide prisma. Hr Raidla toetab II plokki EL õiguse alusel võimu toetamist ja kaitseklauslit. III plokki mõlema ettepaneku lõpuosa „...mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse“ on hr Raidla hinnangul problemaatiline, kuna kui mingi poliitiline organ (nt Riigikogu) tõlgendab, et lause viimane osa ei ole täidetud, siis peaks EL-ist välja astuma. Hr Raidla ettepanek on EL klausel PS-i preambulasse lisada ilma lõpufraasita. Hr Raidla arvates ei pea kartma, et PS muutub liiga EL-i keskseks, kuivõrd see on kooskõlas Eesti rahvuslike huvidega ning uus PS tuleks nii või naa teha, kui EL kokku kukub või föderaliseerub. IV plokki välja toodu osas pelgab hr Raidla seda, et Riigikogu võib volitada komisjoni teostama EL aluslepingutega Riigikogule antud pädevust, kuna see tähendab Riigikogu poolt antud oma kompetentsi täisvolitust oluliselt väiksemale esindusdemokraatiat omavale organile. Hr Raidla hinnangul on esindamise õiguse andmine ELAK-ile, aga ka teistele komisjonidele sobilik, kuid üldist pädevust anda ei saa. Hr Raidla hinnangul tuleb raha küsimus lahendada ja seega toetab ta V plokki ettepanekut ja on nõus ka sellise sõnastusega. Hr Raidla on EL kodakondsuse ja Eesti kodakondsuse võrdsustamise vastu, tuues välja, et vähemalt kahes EL riigis on kodakondsus ostetav, seega sellisele kodakondsusele Eesti kodakondsusele võrdse staatuse andmine on halb.

P. K. Tupay märkis, et kui muuta PS-i, siis on küsimus, mis lisaväärtust see annab. Pr Tupay sõnul aktiivne osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides tugevdab meie õigusriiki, seega on muutmisvajadus esmalt PS-i täiendamise seaduses olemas, isegi kui oleme juba teatud organisatsioonidega liitunud. PS täiendamise seadus ei ole muutunud selgemaks pelgalt seetõttu, et oleme seda kohaldanud. Pigem on võimaldatud kohtutel sellest mööda minna, seda avamata ning PS järelevalves ei ole see selgust seega toonud. Juriidiliselt toetaks ta õigusselguse mõttes täiendatavate aktide kaotamist ja uute regulatsioonide sisse toomist eri peatükkides, kuid selleks ei ole vaja kogu PS-i muuta. Täiendavate õiguste ülekandmise klausli osas ei näe pr Tupay täiendamise vajadust, selle lisamisel tekib küsimus, mida muud peaks veel preambulasse lisama. Suveräänsuse ülekandmisega seoses märkis pr Tupay, et üle ei kanta midagi, mida kaotatakse, vaid antakse üle volitus mingiks ajaks. Küsimus on, kui kauaks ja kus see piir läheb ja seda ei ole veel jõutud tema hinnangul avada. PS § 162 loob kaheastmelisuse, aga siinkohal ei ole koht PS § 162 kaotamisest, vaid tuleks laiemalt vaadata, kuidas PS-i muuta. Kaitseklausli osas tuleb mõelda, mille jaoks ja kui kaua seda vaja on. Kõige olulisem osa pr Tupay jaoks on rääkida Riigikogu osalusest EL asjades, kuivõrd aktiivsem roll on vajalik, kuid tema hinnangul ei kasutata hetkel

kõiki olemasolevaid võimalusi. Liikmesriikide parlamentidel on võimalus anda oma arvamus EL seaduse protsessis ja vajadusel ka vetostada, kuid hetkel ei tunta Riigikogus seda vastutust ja kohustust. See on ebaselge ja tuleks mõelda, kuidas seda regulatsiooni parandada. Riigikogu kohustada ei saa, aga suunad saab ette anda ning seega tuleks mõelda kriteeriumite peale. PS § 111 osas ei ole pr Tupay hinnangul midagi lisada, seda võib vaid selgemaks muuta.

H. Sepp andis teada, et pr Ülle Madise on skeptiline selle suhtes, kas nende muudatuste sisse viimisel oleksid asjaolud paremad ning tema hinnangul ei tohiks PS-i niisama muuta, vaid ainult siis, kui asjad paremaks lähevad. Pr Sepp isiklikult paigutub diskussiooni raames nende inimeste poolele, kes on öelnud, et suveräänsuse ülekandmise osas tuleks arvestada neid asju, mida eelkõige hr Värk väitis.

U. Lõhmuse sõnul on seni teise aktiga toime tulnud, kuid see tähendab suurt fantaasiat ja võimalust manööverdamiseks nendele, kes seda kohaldavad. PS on hr Lõhmuse sõnul üles ehitatud juriidilisest konstitutsionalismist lähtudes, mitte poliitilisest, seega on PS õigusakt, mida on võimalik otsekohaldada ja kus on teatud tõlgenduspiirid. PS-i on vaja muuta eelkõige selleks, et ta oleks selgem kaasaegne juriidiline dokument. Hr Lõhmuse hinnangul eeldavad I ploki mõlemad sõnastusettepanekud rahvahääletust. Kui täiendame PS-i täiendamise seadust pakutud sõnastusega (§ 2 asendatakse uue sõnastusega), siis ei vasta see enam sellele, mis PS-i preambulas kirjas on. Hr Lõhmus toetab täiendamise seaduse tühistamist ning leiab, et selle õige koht oleks PS-i esimeses peatükis. Samuti eelistaks ta ettepaneku esimest varianti ning ta ei ole vastu, kui kasutatakse „üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest“. Suveräänsus on hr Lõhmuse arvates arusaadav termin ja see võimaldab sisustada vastavalt sellele, kuidas suveräänsust ümber mõtestame ning leidis, et mõiste sisu sõnastataks nagunii ajas ümber. Hr Lõhmuse jaoks on küsimus, kas kahekolmandikuline häälteenus on mõttekas kõikide rahvusvaheliste lepingute puhul ja selle üle tuleb mõelda. EL-ile ja NATO-le anname me rohkem õigusi kui loovutame, kuid paljude teiste rahvusvaheliste lepingutega ei ole see nii oluline. II ploki kaitseklausel on hr Lõhmuse arvates raske küsimus, sest pole selge, kuidas mõtestame EL õiguse ja riigisisese õiguse vahetada – kas need on erinevad õiguskorrad, mis teatud määral lõimuvad või on tegemist ühe õiguskorraga, kus on mõlemad sees. Praegune sõnastus lähtub, et on tegemist ühe õiguskorraga ning selle üle tasub mõelda. Hr Lõhmus ei toeta väga III ploki EL klauslit pakutud kujul. Tema hinnangul on tõenäoliselt Riigikogu EL menetlusega seotud küsimusi vaja reguleerida, aga kindlasti on vaja muuta PS § 111 – see on reegel ning tõlgendamise võimalusi hr Lõhmuse hinnangul ei ole.

M. Rask märkis, et PS-i arusaadavusest rääkides tuleb mõelda, kas oleme julged kõigi sätetega seoses sisse kirjutama, millises vahekorras on EL-i õigus ja meie riigi sisemine õigus, ehk kas hierarhiline süsteem on võimalik sõnastada ja kuidas.

M. Ernits selgitab, et kui riigisisese õiguspüramiidi kohaselt on kõrgem norm üle madalamast normist, siis riigisisese ja EL õiguse vahetada erineb sellest. EL-i õigusel on kohaldamise prioriteet ehk esimus, aga ta ei murra siseriikliku õiguse kehtivust. Tegemist on topeltpüramiidiga, kus EL õigus mõjutab siseriikliku õiguse kohaldatavust, mis tõepoolest kutsus praktikas suuri probleeme esile. Vajadusele viia sisse EL-i õiguse alusel võimu teostamise klausel, viidati ka PS-i V aastapäeva komisjonide eksperthinnangutes. Seda on võimalik kaudselt põhjendada öeldes, et riigivõimu teostatakse PS-i alusel, sest riik annab võimu teostamise EL-ile PS-i alusel, aga see ei ole puhas lahendus. Küsimusele, mille hr Pikamäe tõstas, et kas kolmanda akti tühistamine muudaks midagi, vastab hr Ernits, et sellele mis tuleb, tuleb kohaldada uut regulatsiooni ning tagasiulatuvat mõju see ei omaks. Küsimusele, mis muutuks paremaks, märgib hr Ernits, et olukord läheks selgemaks ja kaoks ära PS-ile „mütsi“ pähe panemine, mis muudab oluliselt PS-i olemust ning muudatused loovad aluse mõistlikuks tõlgendamiseks. Hr Adamsi öeldu seoses suveräänsuse mõistega, et PS peab olema arusaadav ja eesti keeles, on väga oluline, kuid hr Ernits lisaks juurde, et seal, kus see on võimalik. Hr Loodi väljapakutud termin „otsustusõigus“ on hea, aga häda on, et kas see hõlmab kohtuvõimu delegeerimist, täitevvõimu delegeerimist, sest kui delegeerime osa suveräänsusest õigusest, võib see puudutada neid kõiki. Küsimus on, kuidas leida eestikeelne vaste, mis on arusaadav. Kahe kolmandiku osas märgib hr Ernits, et tema hinnangul on see enamvähem sama raskusastmega küsimus kui riigipiiri muutmine ja sealt on hr Ernits eeskujul võtnud. Ta põhjendab lisaks, et lihthäälteenus ei saa see

olla, sest see toidab suveräänsusdebatti ning see enamus on õhkõrn. Eesmärk oleks vältida nii rahvahääletuste korraldamist kui ka etteheidet, et 51 häälega saab sisuliselt riigi ära õõnestada. Riigikogu volitusõiguse komisjonile andmise mõte on, et kui on salajane materjal (nt ESM, osaliselt on EL asjad salajased) ja asjaga on äärmiselt kiire, siis nendel põhjustel oleks mõistlik luua põhiseaduslik demokraatlik otsustusmehhanism, mis valitsust toetab. PS § 164 lause 2, mille kohaselt toimub rahvahääletus kõige varem kolme kuu pärast peale otsuse vastuvõtmist Riigikogus – kui asi on kiire, siis võib 3 kuuline mõttepaus muuta olukorra keeruliseks.

Otsused:

- 1) 11. detsembri kohtumise toimumise aeg muudetakse ning uus aeg on 11. detsember kell 15.00-17.00. Koosolekule järgneb jõuluõhtusöök.**
- 2) Riigikorraldusõigus II kohtumine toimub 8. jaanuar kell 14.00-16.00.**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Signe Usar
protokollija

Protokolli nr 9 lisa 1

J. Adams

25. november 2017

PS § 79 uue tekst esialgne variant

Selgitused

Mõni aeg tagasi saatis minister Reinsalu riigikogu esimehele kirja, tehes seda samal ajal ka avalikult, ajakirjanduse kaudu, milles sisaldus ka põhiseaduse § 79 uue teksti temapoolne projekt. Ministri saadetud tekstide peamiseks aluseks on idee, et edaspidi enam ei toimuks presidendi valimist riigikogus vaid ainult valimiskogus, mis oleks aga sarnane sellisele valimiskogule, nagu seda praegu sätestab põhiseaduse paragrahv 79.

Sellest kirjast tõukuvalt on Riigikogus moodustatud RK esimehe juhitud töörühm, mille koosseisu on iga RK fraktsioon nimetanud ühe liikme. Mina kuulun sellesse töörühma Vabaerakonna fraktsiooni poolt.

Olles analüüsinud minister Reinsalu kirja materjale, jõudsin järeldusele, et kuigi minister Reinsalu poolt pakutavas projektis on rida positiivseid ideesid, ei ole see mitmel põhjusel siiski kõlblik põhiseaduse muutmise aluseks. Seepärast olen neid küsimusi analüüsinud ja koostanud omapoolse projekti kavandi. Selles olen teadlikult piirdunud ainult sellesama poliitilise ideega, mis oli aluseks ka minister Reinsalu esitatud projektile – presidendi valimine valimiskogus. Teiste eesmärkide püstitamisel ei ole minu pakutud tekstikavandil mõtet.

Ülesande lähtepõhimõtte, mida otsesõnu põhiseadusesse ei ole vaja ega võimalik kirjutada, on järgmine: saavutada üheaegselt kolm eesmärki: 1) president tuleb ära valida valimiskogus (st. peab olema välistatud patiseisu või mingi muu nurjumise viisi võimalused), 2) tuleks saada võimalikult presidendiks peaks saama kandidaatidest see, kellele annab oma toetuse võimalikult suurt toetust omav kandidaat, st. valituks saavat kandidaati peaks toetama võimalikult suur arv valimiskogu liikmeid, eelistatavalt üle poole valimiskogu liikmetest. 3) valimiskogu peaks jõudma oma tööga lõpule nii kiiresti kui võimalik, st. ilma venitamise võimalusteta, kuid samal ajal peab valimiskogu liikmetel siiski olema piisavalt aega, et kujundada oma arvamused kandidaatide isiku- ja tööomaduste kohta.

Eelpool kirjeldatud optimeerimisülesannet analüüsid jättesin kahele tulemusele, miks minister Reinsalu esitatud projekt põhimõtteliselt ei ole kõlblik: Esiteks: projekt sisaldab kahte nende ülesannete täitmist takistavat valikut: a) valimiskogu töö ebamõistlikult lühike ja kohustuslik lõppaeg (see on ka kehtiva paragrahvi üks põhilisi puuduseid) ja b) kandidaatide ülesseamise võimaluse piiramine vaid valimiskogu algusega – mis sisuliselt välistab kompromisskandidaadi otsimise (nagu see toimus ja osutus edukaks 2016. a. valimisel). Teiseks: projektis puuduvad kriteeriumid, milliste tingimuste täitumisel tuleks kandidaat lugeda valituks (selles valdkonnas on vigane nii kehtiva paragrahv 79 tekst kui ka presidendi valimise seadus).

Allpool esitatud kavandit tuleks käsitleda kui katset defineerida, mis on see materjali miinimum, mis peaks põhiseaduse paragrahvi uues versioonis tingimata sisalduma. Siin aga, paraku, tuleks teha valikuid mitme erineva variandi vahel. Töö selles, esimeses faasis, ei ole ma seadnud eraldi eesmärgiks püüda välistada võimalikud ohud ja negatiivsed tagajärjed. Arvan, et see oleks töö teise faasi ülesanne ja siis juba täiesti teostatav. Kolmas oleks keelelise ja juriidilise viimistlemise faas.

Esialgelt pakun paragrahv 79 järgmise struktuuri:

- (1) Valimiskogu ja valijamehed.
- (2) Presidendi kandidaat.
- (3) Hääletamisvoorud.
- (4) Uute kandidaatide esitamise õigus üldpõhimõttena - .
- (5) Presidendi valimine hääletamisvooruses, kus on kolm või rohkem kandidaati
- (6) Presidendi valimine hääletamisvooruses, kus on kaks kandidaati.
- (7) Presidendi valimine hääletamisvooruses, kus on üks kandidaat.
- (8) Delegatsiooninorm.

PS § 79 uue teksti esimene visand

Vabariigi Presidendi valib valimiskogu. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudes valitud valijameestest. Igas kohaliku omavalitsuse volikogus valitakse vähemalt kaks valijameest, kes peavad olema Eesti kodanikud. Kõigi valijameeste valimine volikogus toimetatakse samaaegselt.

Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Igal valimiskogu liikmel on igas hääletamisvooruses üks hääl. Hääletamine on salajane. Hääletamisvoorud ei alga varem kui valimiskogu teisel päeval. Päevas ei toimu rohkem kui üks hääletamisvoor. Igas hääletamisvooruses langeb välja kõige vähem poolthääli saanud kandidaat (resp. kaks, kolm kandidaati).

(Variant 1) Iga hääletamisvooruse eel on valimiskogu liikmetel õigus esitada uusi kandidaate. *(Variant 2)* Valimiskogu liikmetel on õigus esitada uusi kandidaate, kui järgmisesse hääletamisvooruses on jäänud vaid (üks või) kaks kandidaati. *(Variant : see lõige on ei ole üldse vajalik.)*

Valituks osutub kandidaat, kes saab hääletamisvooruses üle poolte hääletamisest osavõtnute hääled.

Hääletamisvooruses, kus on kaks kandidaati, osutub valituks kandidaat, kes *(Variant 1)* saab rohkem hääli. *(Variant 2)* ... kes saab üle poolte hääletamisest osavõtnute häälest. Kui mõlemad kandidaadid saavad sellest vähem hääli, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine.

Kui hääletamisvooruses on jäänud vaid üks kandidaat, *(Variant 1)* loetakse ta valituks ilma hääletamisvooruse läbi viimata. *(Variant 2)* ... korraldatakse hääletamine sedelitega, kus on võimalik hääletada nii kandidaadi poolt kui vastu. Kandidaat loetakse valituks, kui talle on antud rohkem poolthääli kui vastuhääli (või: kui ta on saanud poolthääli rohkem kui poolte hääletamisvooruses antud häälest). Kui kandidaat ei osutunud valituks, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine. *(Variant 3)* ... osutub ta valituks, kui ta on saanud rohkem kui pooled hääletamisvooruses antud hääled. Kui kandidaat ei osutunud valituks, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine.

Vabariigi Presidendi valimise ja valimiskogu moodustamise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.

Protokolli nr 9 lisa 2

Riigikogu juhatusel justiitsminister Reinsalu esitatud
põhiseaduse § 79 muutmise projekt
dateeritud

03.10.2017

Projekti analüüs

J. Adams

14. november 2017

I osa

Põhiseaduse § 79 analüüs

Reinsalu projektis:

(1) Vabariigi Presidendi valib valimiskogu. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja vähemalt kahest iga kohaliku omavalitsuse üksuse esindajast, kes peab valimiskogusse kandideerimise viimaseks päevaks olema vähemalt 21-aastaseks saanud kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslik Eesti kodanik.

1.1. Lõige üks sätestab valimiskogu moodustamise alused. Projekti 1. lõike teine lause on ebasobivalt pikk ja liiga palju, ka üldse mitte vajalikke norme sisaldav.

1.2 Praegu kehtiv seadus sobis olukorda, kus Eestis oli umbes kolmsada kohaliku omavalitsuse üksust. Valdav osa omavalitsusi sai valimiskokku saata vaid ühe valijamehe, mis tähendas sisuliselt seda, et valijamehe isiku otsustas omavalitsusüksuse poliitiline enamus, st. sealse volikogus domineeriv koalitsioon. Valimiskogu koosseisu suurus oli vahemikus nelisada ja nelisada viiskümmend valijameest, kellest 101 olid riigikogu liikmed ja ülejäänud volikogudest valitud valijamehed, proportsioon seega umbes 1 : 3. Valimiskogu sellise suuruse ja moodustamis põhimõtte vastu ei ole ilmnenud ühtki olulist negatiivset kogemust, ka avalik arvamus on sellega olnud üldiselt nõus.

1.3. Milliste vaadetega isikud valijameesteks saavad, seda on seni määranud omavalitsuse üksuse volikogus domineeriv poliitiline jõud, seda nii sellistes omavalitsusüksustes, kust saadetakse ainult üks valijamees, kui on nendes, kust saadetakse välja rohkem valijamehi. Kui kohalike valimiste tulemusena on Eesti omavalitsustes üks või mitu domineerivat jõudu, siis see jõud (need jõud) sisuliselt määravad, kes valitakse presidendiks. Sellise sisuga kogemus on olnud aastal 2001, kui omavalitsustest tuli valimiskokku A. Rütli kandidatuuri pooldav enamus. Kui taoline enamus peaks olema veelgi suurem, st. juhtumil kui riigikogu valitsev enamus ja omavalitsuse volikogudes domineeriv poliitiline enamus langevad kokku, siis selline suur enamus valib presidendi enda äranägemisel, tekib riigikorralduse seisukohalt oluline oht, et presidendiks võib saada isikuomadustelt mitte küllalt sobiv kandidaat.

1.4. Eelnõu sisaldab vaadeldavas kohas kahte olulist poliitilist ideed. Esiteks, et valimiskogu liikmete koguarv oluliselt ei muutuks vähenemise suunas, vaid jääks pigem umbes sama suureks või kasvaks. Seda soovides peaks valijamehi keskmise omavalitsuse kohta olema vähemalt kolm, täpsemalt vähemalt 3,6. Teiseks, et iga omavalitsuseüksuse volikogus valitaks vähemalt kaks

valijameest. Sellel viimase ideega seoses on oluline küsimus, millist valimisviisi volikogudes selleks kasutatakse. Kui valimise viis oleks majoritaarne, oleks oht, et tulemuseks on veelgi enam poliitiliselt kallutatud valimiskogu. Kui aga valimise viis oleks proportsionaalne, oleks tulemuseks poliitiliselt rohkem tasakaalustatud valimiskogu. Eeskujuks sobiks hästi see kord, mida kasutatakse Riigikogu selleks, et valida Riigikogu juhatuse kaks aseesimeest. Need ametiisikud valitakse koos selliselt, et kandidaatide arv ei ole piiratud, igal hääletajal on üks hääl ja valituks osutuvad kaks kõige enam hääli saanud kandidaati. Valimise kord vajab ka lisanormi, kuidas otsustada tulemus juhtumitel, kui saadud häälte arv on võrdne. Riigikogus on selleks ette nähtud valimise lisavooru korraldamine.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses kasutatakse eelkirjeldatud valimisviisi kirjeldamiseks sõna „samaaegselt“, mis sobiks hästi ka põhiseaduse teksti.

1.5. Valijameeste arvu, tingimuste ja valimisviisi küsimusi ei ole võimalik piisavalt täpselt otsustada ja kirjeldada põhiseaduses. Suurem osa selliseid norme peab jääma vastavasse seadusesse. Põhiseaduse teksti kujundamise seisukohalt tuleb lahendada kaks põhimõtet küsimust. Esiteks, millised normid antakse vähemalt üldpõhimõtte tasemel põhiseaduse tekstis. Ülejäänud normid jääksid siis täpsustavasse seadusesse. § 79 kehtivas tekstis on valijameeste valimise põhimõtted esitatud neljandas lõikes. Ei seal ega mujal ole kirjas viidet seadusele, kus oleks kirjas valijameeste valimise täpsemad normid. Praegu on need normid Vabariigi presidendi valimise seaduses, täpsemalt selle §-s 22. Teine otsustamist vajav küsimus ongi selles, kas peaks selles küsimuses olema eraldi viide põhiseaduse tekstis, või piisa nõ. üldisest viitest Vabariigi Presidendi valimise seadusele, mis praegu moodustab § 79 viimase, 7. lõike. Praeguse üldkonstruktsiooni säilitamine peaks olema vastuvõetav.

1.6. Valijamehe kohta ei ole sobiv kasutada sõna „esindaja“. Esindajaks olemine eeldab, et esindajale oleks antud esindusülesanne. Tegelikult aga saab valijamees nõ. vaba mandaadi, mis tähendab, et ta on oma otsustes täiesti vaba. Kahjuks kasutab sõna „esindaja“ ka kehtiv Vabariigi Presidendi valimise seadus (§ 22). Tuleks võtta suund sealt selle sõna asendamisele mingi teise ja sobivamaga.

1.7. Valijamehe vanuse küsimus. Ei ole mingit põhjust, miks peaks arvama, et peaks olema kehtestatud valijamehe kohta eraldi vanuse alampiiri nõue. 21 eluaasta nõudes kumab viide Eestis 1938. a. põhiseadusega algatatud poliitiliste õiguste omandamise vanuse tõstmisele 18 eluaastalt 21 eluaastale. See tundub praegusel ajal lootusetult arhailisena.. Tundub, et poliitiliselt ei ole see vastuvõetav ja tegelikult vanuse alampiiriks peaks jääma üldine täiskasvanuks tunnistamise vanus, st. 18 aasta vanuseks saamine. Seda aga põhiseaduses eraldi nimetada ei ole vaja. Ka § 79 kehtivas tekstis ei ole midagi öeldud valijamehe vanuse kohta ning ei ole teada, et selles valdkonnas oleks kunagi olnud mingeid probleeme.

1.8. Valijamehe staatus ja „kolkklustsenssus“. Kehtiv Vabariigi Presidendi valimise seadus annab valijameheks kandideerimise ja saamise õiguse vaid omavalitsuse volikogu liikmetele. Sisuliselt tähenda see, et kõigile muudele isikutele on keelatud valijameheks saamine. Sellisel eriõigusel ja keelul ei ole aga mitte mingisugust sisulist põhjendust. Muuhulgas välistatakse näiteks ka kõik isikud, kes on olnud valitud volikogu liikmeks, aga sealt edasi liikunud omavalitsuse täitevvõimu ametitesse, kus ei ole lubatud samaaegselt olla volikogu liige või kes on mingisugustel põhjustel on lahkunud volikogust (näit. tervislikul põhjusel). Keelu tulemus on, et volikogudelt on võetud õigus püüda leida võimalikku parimat valijameest.

Kolkklustsenssus, st. nõue, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks võib valimisel kandideerida vaid inimene, kes on „sisse kantud“ rahvastikuregistrisse selle omavalitsusüksuse aadressil, on kaotanud igasuguse mõistliku sisu ja seda saab inimene ise kujundada omaenda ükskõik millistel kaalutlustel. Paistab, et kui volikogu liige otsustab ennast „sisse kirjutada“ teise omavalitsuse üksusesse, siis see ei too kaasa volikogu koha kaotamist.

Põhiseaduse § 79 praeguses tekstis selliseid piiranguid kirjas ei ole. Eelõeldust tuleneb ettepanek, et ka presidendi valimise seadusest tuleks need kõrvaldada.

1.9. Valijamehe kodakondsuse küsimus. Põhiseaduse § 79 kehtivas tekstis sellist nõuet ei ole. Küll on see norm presidendi valimise seaduse § 22 lõikes 3. Ei tea, et meil oleks kogemust, et kohaliku omavalitsuse volikogu liige oleks loobunud Eesti kodakondsusest või selle kaotanud, st. ei ole kerkinud õiguslik küsimus, kas ta siis peaks kaotama volikogu liikme staatuse. Küsimus kodakondsusest on aga poliitiliselt oluline, kuna kogu taastatud iseseisvuse ajal on tehtud etteheiteid, et mittekodanikel on lubamatult suur võimalus mõjutada presidendi valimise tulemust. Arvan, et kui peaks toetust saama need valijameeste kandidaatide ringi laiendamise ettepanekud, mida kirjeldasin eelmises punktis (1.8), siis oleks mõistlik neid tasakaalustada ka Eesti kodakondsuse vajalikkuse nõude nimetamisega uues tekstis.

Etteruttavalt võiks mõtelda ka sellele, et tulevikus võib saada võimalikuks topeltkodakondsus ja telkkida juhtumid, kus valijameheks kandideerival inimesel on peale Eesti kodakondsuse veel mingeid kodakondsusi.

1.10. Kokkuvõttev näidistulemus.

(1) Vabariigi Presidendi valib valimiskogu. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohaliku omavalitsuse üksustes valitud valijameestest. Igas kohaliku omavalitsuse volikogus valitakse vähemalt kaks valijameest, kes peavad olema Eesti kodanikud. Kõigi valijameeste valimine volikogus toimetatakse samaaegselt.

Reinsalu projektis:

(2) Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

2.1. § 79 kehtivas tekstis on see norm kirjas kahes kohas, Riigikogus toimuva valimise kohta lõikes 2 („vähemalt viiendik riigikogu koosseisust“) ja valimiskogu kohta 6. lõikes („vähemalt 21 valimiskogu liiget“). Pakutavat normi tajutakse kui mõistlikku ja otstarbekat.

2.2. Valimiskogu töö kontekstis tähendab see, et valimiskogu esimene suurem tööülesanne pärast valimiskogu töö rakendamist on kandidaatide esitamine. Ametlik kandidaatide esitamine ja registreerimine saab toimuda alles siis, kui valimiskogu on kokku tulnud ja selle töö käivitunud. Ükskõik millisel moel avalikkusele varem teada antud „kandidaatidel“ ja nende sobivust toetavatel avaldustel ei saa olla mitte mingisugust õiguslikku tähendust.

2.3. Valimiskogus peab olema tagatud kandidaatide esimese valiku esitamiseks mõistlikult vajalik aeg. See peaks olema minimaalselt kuni valimiskogu teise tööpäeva mingi kellaajani.

2.4. On üldine arusaam, et kandidaatide esitamise voorus ei ole lubatud, et valijamees kirjutab alla rohkem kui ühe kandidaadi esitamiskirjale. Vajadust seda normi põhiseadusesse kirjutada ei ole.

2.5. Kokkuvõtte. Pakutav tekst tundub olevat sobilik ilma mingite muudatusteta.

(2) Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Reinsalu projektis:

(3) Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

3.1 Pakutav tekst on sõna-sõnalt seesama, mis on § 79 kehtiva teksti lõikes 3. See tekstiosa on kujunenud Põhiseaduse assamblee töö käigus selliselt, et peamisteks eeskujudeks on olnud Eesti

varsemad põhiseadused ja USA presidendi kandidaatidele kehtestatud eeltingimused, mis olid üldiselt tuntud.

3.2. Põhimõte, et presidendi ameti puhul on kehtestatud eriline vanuse alampiir, on üldlevinud ega ole põhjutanud erilisi vaidlusi. 1933. a. nn. vapside põhiseaduses oli riigipea alamvanus 40, 1938. a. põhiseaduses aga 45. USA põhiseaduses on selleks arvaks 35. Põhiseaduse assamblees otsustati vanusepiir 40 rea konkureerivate hääletuste tulemusel. Seda vanusepiiri ei ole tõsiseltvõetaval viisil vaidlustatud, ei ole esitatud põhjendusi, et see oleks ebamõistlik või ebaõiglane.

3.3. Eesti varasemates põhiseadustes on riigipea kohta esitatud vaid nõue, et ta oleks Eesti kodanik, kuidas ja kuna ta kodanikuks on saanud, või kui suure osa oma elust ta on elanud Eestis, selle kohta nõudeid ei olnud kehtestatud. USA põhiseadusest on tuntud tingimused, et president peab lisaks vastama veel kahele tingimusele, esiteks, et ta peab olema sündinud USA-s, ja teiseks, et ta peaks olema ka elanud teatud hulga aastaid USA-s.

Põhiseaduse assamblee töö aluseks olnud peamistes projektides ei olnud üheski sünnipärase kodakondsuse eeltingimust, J. Raidla töörühma projektis olid aga tingimused, mis oleksid sisuliselt keelanud väljaspool Eestit elanud inimeste presidendiks saamise. Praegune põhiseaduse tekst keelab presidendi amet inimestele, eks on saanud Eesti kodanikuks naturaliseerimise korras. See oli ilmselt kooskõlas domineeriva avaliku arvamusega, eriti eesti rahvuslike hirmudega, mis valitsesid assamblee töö ajal. Selles asjas ei paista olevat vahepealsetel aastatel toimunud mingit põhimõtetulist muutust.

3.4. Kokkuvõte. Pakutav tekst tundub olevat sobilik ilma mingite muudatusteta.

(3) Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

Reinsalu projektis:

(4) Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal valimiskogu liikmel on üks hääl. Vabariigi President valitakse viies hääletusvoorus. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab valimiskogu koosseisu enamus. Viendas hääletusvoorus osutub valituks kandidaat, kes saab enim poolthääli. Esimesest hääletusvoorust pääsevad edasi viis kandidaati. Igast järgnevast hääletusvoorust langeb välja üks vähim poolthääli saanud kandidaat. Hääletusvoorudes võrdse häältearvu korral pääseb edasi vanim kandidaat. Esimesel päeval toimub üks hääletusvoor. Teisel ja kolmandal päeval toimub kaks hääletusvooru.

4.1 § 79 kehtiva teksti sisu on ei ole küllalt selge ja on kohati omavahel vastukäiv. Riigikogus toimetatava valimise tingimused on esitatud kehtiva teksti lõikes 4 ja seda põhiseaduses muidu harvaesineva detailsusega, nii et täpsustaval seadusel ei ole selle kohta suurt midagi lisada. Reinsalu projekti aluseks on küll poliitiline ettepanek, et presidendi valimisest riigikogus tuleb hoopis loobuda. Siiski on käesoleva analüüsi seisukohalt kasulik vaadelda ka presidendi riigikogus valimise seniseid kogemusi.

4.2. § 79 4. lõike eesmärk on saada president, kellel oleks ebaharilikult suur toetus, mis väljenduks selles, et tema poolt antakse vähemalt 67 häält (riigikogu koosseisu kahe kolmandikuline häälteenamus). Samas ei jäeta riigikogu liikmetele piisavalt aega ega võimalust töötada niisuguse häälteenamuse saavutamise nimel. Senine presidendi valimise praktika demonstreerib, et niisugune hääleenamus on saavutatav vaid siis, kui riigikogus esindatud poliitiliste jõudude vahel on juba olemas vastav kokkulepe enne esimest hääletusvooru. Säärase

häälteenamuse saavutamise tehnika peab olema selline, et vaja on domineerivat üksmeelt valitsevas koalitsioonis ja sellele peab lisanduma opositsiooni olulise osa toetus. Just nende eelduste olemasolul (taas)valiti T. H. Ilves aastal 2011 ja K. Kaljulaid aastal 2016. Teistel kordadel on erinevad poliitilised jõud alustanud oma kandidaatide esitamisega, kellel aga ei ole olnud mingit lootust valituks osutada esimeses voorus. Teoreetiliselt võiks ju olla võimalik, et nõutava suure toetuse saaks mõni teise vooru üles seatud kandidaatidest, aga selle nurjab osa poliitiliste jõudude lootus, et valimiskogus võiks häälte vahekord olla kellelegi soodsam.

4.3. Eelmises punktis kirjeldatu on heaks näiteks, miks on riigi toimimise seisukohalt halb, kui olulise otsustusprotsessi tulemusele saab jõuda mitmel erineval teel. On täiesti loogiline, et poliitilised jõud eelistavad otsustamist niisugusel viisil, kus tulemus võiks rohkem vastata nende huvidele. Presidendi valimise kaks erinevat viisi on aga ka ainus näide Eesti põhiseaduses, kus niisugused formaalsed „valikuvõimalused“ on olemas. Kõiges muude oluliste otsustusprotsesside puhul annab põhiseadus ainult ühe „valikuvõimaluse“.

4.4 Valimiskogus toimuva valimise kohta käib § 79 7. lõike tekst, mis on erinevalt riigikogus toimetatava valimise kohta öeldust lühem, pealiskaudsem ja, peab tunnistama, sisuliselt vigane. Normistiku puuduva osa oleks pidanud täitma 1996. a. kevadel vastu võetud Vabariigi Presidendi valimise seaduse vastavad osad. Kuid nii selle seaduse eelnõu koostajad kui eelnõu menetlenud ja hääletanud riigikogu liikmed olid täiesti ilma selle valdkonna kogemusteta. Tulemus oli, et see hoopis võimendas 7. lõike läbimõtlematusi ja vigu. Lõpuks kujunes võimalus, et presidendi valimise protsess ei jõuagi lõpule valimiskogus, vaid võib sealt tagasi kanduda riigikogusse, ja siis ka uuesti valijakogusse jne. Sellist arengut ja võimalust ei olnud põhiseaduse assamblees ei tahetud ega osatud ette näha.

4.5 Põhimõtteline küsimus, millele põhiseaduse ja presidendi valimise seaduse tekstid koosmõjus oleksid pidanud vastuse andma, oli küsimus, milliste tagajärgede saabumise korral saab lugeda president valituks. On võimalik kolm erinevat situatsiooni. Esimene: hääletusvoorus on palju kandidaate, kuid üks neist saab teistest oluliselt suurema poolthäälte enamuse. Teine situatsioon: hääletusvoorus on kaks kandidaati. Kolmas: hääletusvoorus on üles seatud vaid üks kandidaat. Üldistavam küsimus nende kolme erineva situatsiooni kohta on aga järgmine: kas on võimalik, kas on üldse olemas üksainus kriteerium, (või kriteeriumide komplekt) mis annaks positiivse vastuse kõigi kolme erineva situatsiooni puhuks. 1996. aasta seaduse puhul lähtuti vaikivast eeldusest, et niisugune ühtne kriteerium (resp. kriteeriumide komplekt) on võimalik. Paistab, et just selles kohas tehti kõige olulisem viga, mille tulemuseks paratamatult oli valimise riigikogusse tagasi suundumise võimaluse sätestamine.

4.6. 1996. a. seaduse sisuliste vastuolude nõ. sõlmpunktiks on kõigepealt küsimused, kuidas lugeda hääli. On vaja kindlaks teha, kui palju hääletajaid hääletamisest osa võttis ja kui palju on kehtivaid hääli. Hääletamisest osavõtnute arvu on üsna mõistlik samastada valimiskastist leitud valimissedelite arvuga. Kehtivate hääletussedelite arvu kindlaks tegemiseks tuleks sellest kõigepealt lahutada kehtetute sedelite arv. Kui igal hääletajal on üks hääl, siis on kehtetud kõik sellised sedelid, kus on märgitud rohkem kui üks kandidaat. Aga hoopis olulisem on olnud selliste sedelite arv, millest pole võimalik järeldada hääletaja toetust ühelegi kandidaadile. Sääraste, valdavalt tühjade, ilma mingisuguse hääletaja tehtud märgita sedeleid hakati 1996 a. seaduse valguses pidama rikutud sedeliteks, kuigi Eestis domineeriv hinnang on olnud, et niisuguseid sedeleid peaks pidama erapooletuteks, kuna neid peaks tõlgendama kui hääletaja deklaratsiooni, et ta ei poolda ülesseatud kandidaatidest ühtki. Oluline erinevus valimistulemuste kindlakstegemisel ilmneb selles, et kehtivate häälte arv saab erinev.

4.7. Teine sõlmpunkt on küsimuses, millisest valijakogu liikmete arvust tuleb valimistulemuse kindlakstegemisel lähtuda. Valijakogul ei ole ette atud liikmete arvu. Valimistulemuse kindlakstegemisel on võimalik lähtuda mitmest erinevast variandist: valimiskogu registreerunud liikmete arv, konkreetnes hääletamisvoorus hääletussedeli välja võtnud valijameeste arv, hääletamiskasti lastud valimissedelite arv, kehtivaks tunnistatud valimissedelite arv.

4.8. Vaadeldgem kõigepealt olukorda, kui ongi üles seatud vaid üks kandidaat. Selline olukord võiks tekkida juba esimeses hääletusvoorus, aga ka ükskõik millises hilinemas hääletusvoorus sel juhul, kui kõik ülesseatud kandidaadid peale ühe ennast taandavad. Enese taandamise õigust tuleb pidada kandidaadi ülimalt tahteavalduseks ja kedagi ei saa sundida kandidaadiks olema või aktsepteerima, et hääletajal on võimalus anda oma hääl tema poolt, pärast seda kui ta on enda taandamisest teada andnud mõnel üldarusaadaval viisil. Üheainsa kandidaadi puhul võib sisuliselt võib olla tegu näiteks olukorraga, kui Eestis on üldine toetus kellelegi, keda nähakse teistest oluliselt eelistatava kandidaadina. Ennesõjaaegses Eesti õiguses oli reeglilik, et taolistel kordadel loetakse niisugune ainukandidaat valituks ilma selleta, et hääletamist üldse teostataks. Samas on diktatuuririikides formaalselt sedasama praktiseeritud valijate tahte võltsimise meetodina. Tehnilise vahendina niisuguse pettuse ja surve vastu on nähtud lahendust, et üheainsa kandidaadi puhul peaks hääletamisedelil olema lisaks veel ka vastusevariant „vastu“. On ka üsna tavaline, et siis nõutakse valituks osutumiseks, et hääli „poolt“ oleks rohkem kui hääli „vastu“. Vastupidise tulemuse korral minnakse edasi (või tagasi) uute kandidaatide ülesseadmise juurde.

4.9. Mulle tundub, et vaevalt on eelmises punktis kirjeldatud kahe põhimõtteliselt erineva toimetamisvariandi kõrvale leida kolmandat või neljandat. Seega tuleks niisuguse situatsiooni puhuks teha poliitiline valik nende kahe vahel ja siis see fikseerida põhiseaduse vastavasisulise uues koha ja tulevase presidendi valimise seaduse uue variandi koostöös.

4.10. Teiseks vaadeldgem olukorda, kus hääletusvoorus on võimalik valida rohkem kui kahe kandidaadi vahel. Ilmselt peaks põhiseadus sätestama, millise hääletamistulemuse puhul peaks ühe nendest kandidaatidest tunnistatama valituks, ja seega ei peaks uusi hääletamisvoorusid enam järgnema. Paistab mõistlik, kui nõuda kvalifitseeritud hääleteenamust, kuid tuleb ütelda, mis on see kvalifikatsioon ning kuidas ning millest lähtudes hääleteenamust kindlaks tehakse. Teisena paistab mõistlik, et hääleteenamuse arvestamise aluseks võetaks hääletamisest osavõtnute arv, mitte mõni veelgi väiksem arv ja kvalifikatsiooniks oleks see, et kandidaat peab saama üle poolte hääletamisest osavõtnute toetuse.

4.11. Kolmandaks oleks olukord, kus hääletamisvoorus võistlevad vaid kaks kandidaati. Siin on kaks võimalust. Valituks võiks tunnistada kandidaadi, kes on saanud suhtelise hääleteenamuse (sellele lisandub siis vajadus näidata mehhanism, kuidas otsustada valimistulemus võrdse hääle arvu korral). Teine võimalus on nõuda siiski kvalifitseeritud hääleteenamust (näiteks samal moel, kui on kirjeldatud punktis 4.10), siis peaks hääletamisvoorule, kus kumbki kandidaat ei saanud nõutavat hääleteenamust, järgnema uus kandidaatide ülesseadmise voor.

4.12. Eelmiste punktide üldistusena on järeldus, et see, et kõiges kolmes erinevas situatsioonis saaks olla vaid üks kriteerium, mille alusel otsustatakse valimistulemus, on võimatu. Põhimõtteliselt peab kehtestama erinevate situatsioonide jaoks vähemalt kaks, aga võimalik et ka rohkem erinevaid otsustamise kriteeriume.

4.13. Minister Reinsalu projekti vastava osa puhul ilmneb selle vaatlemisest kaks olulist poliitilist otsust. Esiteks see, et kõik kandidaadid seatakse üles enne esimest hääletamisvooru ja hiljem on uute kandidaatide ülesseadmine keelatud. Teiseks see, et eesmärgiks on hääletamisvoorude arvule kehtestada kindel ülempiir. Valimiskogu töö meetodiks pakutakse hääletamisvoorusid, millest järgnevate puhul väheneb kandidaatide hulk ning muutuvad pehmemaks valituks osutumise kriteeriumid. Need pakutavad töömeetodid aga ei taga positiivset tagajärge, vaid hoopis vastupidi, võivad saada hea tulemuse saavutamisele hoopis takistuseks. Tagajärje kujunemisele oleks kõige määravam see suhteliselt juhuslik olukord, millised kandidaadid on valimiskogu töö aluses üles seatud. Pakutav meetod on eriti ohtlik seepärast, et võimaldab sihilikke intriige hääletamisvoorudes, eriti seda, et poliitiliste jõudude vastastikusel kokkuleppel on võimalik neile ebameldivaid konkurente välja „mängida“. Kõige halvem on aga see, et pakutavad reeglid välistavad täielikult konsensus- või kompromisskandidaatide otsimise ja toetamise võimalused.

4.14. Ilmselt on möödapääsmatu, et kehtestaks lisaks esialgsele kandidaatide ülesseadmisele ka uute kandidaatide esitamise võimalus valimiskogu hilisemas töös, seda siis kas laiemalt või

kitsamalt. Presidendi valimise senise praktika taustal saab väita, et valimiskogule eelneval ajal poliitilised jõud igauks teevad kampaaniat enda kandidaadile toetuse korjamise nimel. Kui neist ükski poliitiliste jõudude pakutavatest kandidaatidest ei ole piisavalt laialdase toetusega, nagu see oli näiteks ka 2016 a. suvel-sügisel, siis peaks järgneva kompromisskandidaadi otsimise faas. Lootused, et üksikud poliitilised jõud loobuvad oma kandidaadist teise poliitilise jõu kandidaadi kasuks, ei ole realistlikud.

Samas ei ole tingimata vaja kopeerida näit Läti presidendivalimiste põhimõtet, et iga hääletamisevooru ees on võimalus üles seada uusi kandidaate. Kuid selline võimalus peaks olema vähemalt iga niisuguse hääletamisvooru ees, kus jääks üles vaid üks või kaks kandidaati.

4.15. Ebasobiv ja soovitatavale eesmärgile (saada Eestile võimalikult sobib ja võimalikult laia toetuspinnaga president) on vastukäiv ka põhimõte, et hääletamisvoorude arvule tuleks seada kindel ülempiir.

4.16. Hea tulemuse saavutamisele käib vastu ka kõrvaleesmärk, et valijakogu töö peaks tingimata kestma vähe aega, kindlasti aga mitte rohkem kui mingi kindla, ühe käe sõrmede hulga päevade arvu.

4.17. Nii teiste riikide kui Eesti seniste kogemuste taustal võib väita, et halb ja eesmärgile vastukäiv on mõte, et hääletamisvoorud saaksid toimuda sagedamini kui üks voor päevas. Tehniliselt võiks ju päevas suuta läbi viia ka 4 – 5 hääletamisvooru, kuid poliitiline protsess vajab hästi toimimiseks aega, seda nii omavaheliste läbirääkimiste kulgemiseks kui ka kandidaatidega tutvumiseks ja suhtlemiseks.

4.18. Lisaks eelmistes punktides esitatule on aga vaja pöörata ka tähelepanu sellele, et takistatud saaksid sihiliku venitamise jms. taktikate kasutamine. Enne poliitiliste otsuste tegemist oleks vaja vähemalt mõttes „läbi mängida“ kõik võimalikud olulised obstruktsiooni ja venitamise taktikad.

4.19. Põhimõte, et järgnevates hääletamisvoorudes võiks valituks osutumise kriteeriumid leeveneda, ei ole iseenesest vale, niivõrd kui see on aga kasutatav. Seda tuleb aga kasutada vaid seoses punktides 4.8 – 4.12 kirjeldatud esinevate otsustamissituatsioonidega.

4.20. Kokkuvõtte. Minister Reinsalu pakutud teksti võiks iseloomustada kui sammukest paremuse suunas võrreldes hetkel kehtiva põhiseaduse tekstiga. Samas ei paku minister Reinsalu tekst lahendust ühelegi probleemile ja loob omakorda uusi, seni puudunud lisaprobleeme ja ohte.. Käesoleva analüüsi põhjal saab näidiseks pakkuda selle asemele korrektsema ja vastuolude vaba variandi, kuid see tuleb paratamatult pikem kui minister Reinsalu projektis pakutu ning seda oleks mõistlik omakorda jagada mitmeks lõikeks. Teiseks jääb üles rida võimalikke alternatiive, mis õiguslikult on võrdsed kuid, mille vahel on vaja teha valikud.

(4) Igal valimiskogu liikmel on igas hääletamisvoorus üks hääl. Hääletamine on salajane.

(4.1) Hääletamisvoorud ei alga varem kui valimiskogu teisel päeval. Päevas ei toimu rohkem kui üks valimisvoor. Igas hääletamisvoorus langeb välja kõige vähem poolthääli saanud kandidaat.

***Variant 1* (Iga valimisvooru eel on valimiskogu liikmetel õigus esitada uusi kandidaate. *Variant 2*) Valimiskogu liikmetel on õigus esitada uusi kandidaate, kui järgmisesse hääletamisvooru on jäänud vaid (üks või) kaks kandidaati.**

(4.2) Valituks osutub kandidaat, kes saab hääletamisvoorus rohkem kui poolte hääletamisest osavõtnute hääled.

(4.3) Hääletamisvoorus, kus on kaks kandidaati, osutub valituks kandidaat, (*variant 1*) kes saab rohkem hääli.

***Variant 2*) kes saab üle poolte hääletamisest osavõtnute häältest. Kui mõlemad kandidaadid saavad vähem hääli, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine.**

(4.4) Kui hääletamisvooru on jäänud vaid üks kandidaat, (Variant 1) loetakse ta valituks ilma hääletamisvooru korraldamata.

(Variant 2) siis korraldatakse hääletamine sedelitega, kus on võimalik hääletada nii kandidaadi poolt kui vastu. Kandidaat loetakse valituks, kui tema poolt on antud rohkem poolthääli kui vastuhääli (või: kui ta on saanud poolthääli rohkem kui poole hääletamisvoorus antud häältest). Kui kandidaat ei osutunud valituks, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine.

(Variant 3) osutub ta valituks, kui ta on saanud rohkem kui pooled hääletamisvoorus antud hääled. Kui kandidaat ei osutunud valituks, avatakse uute kandidaatide ülesseadmine.

II osa

Presidendi ametiaja pikkuse

ja arvu küsimused

Reinsalu projektis:

(põhiseaduse) §is 80 asendatakse sõna „viieks“ sõnaga „seitsmeks“ ning sõna „kaheks“ sõnaga „üheks“.

5.1 Põhiseaduse § 80 esimene lause on: „Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.“ Minister Reinsalu ettepanekus on kaks ideed. Esiteks: üks ja sama inimene võib oma elus olla Eesti president vaid ühel presidendi ametiajal. Teiseks: presidendi ametiaega pikendatakse praeguselt 5 aastalt 7ni.

5.2 Ennesõjaaegsetes Eesti põhiseadustes ei ole mingeid piiranguid, mitu ametiaega võiks riigipeaks valitud isik ametis olla. 1938. a. põhiseaduse järgse presidendi ametiaja kestvuseks on sätestatud 6 aastat, 1934. a. põhiseadusest ei hakanud aga üldse silma kuskil, et riigipea ametiajal oleks pikkuse ülempiir.

5.3. Norm, et inimene võib olla president vaid kaks ametiaega järjest, on ilmselt levinud USA põhiseaduse sellesisulise normi eeskujul ja praeguseks saanud maailmas domineerivaks. Eestis põhiseaduse praegune piirang, et võib olla vaid kaks ametiaega järjest, esineb esmakordselt põhiseaduse assambleele esitatud J. Raidla tööühma projektis.

5.4. USAs ja paljudes teistes riikides, kus on kõnealune piirang, on kujunenud süsteem, kus tavaliselt üks inimene on presidendi ametis kaks ametiaega järjest. On tulnud aga ette ka juhtumeid, kus peale ühe ametiaja pikkust vaheaega on sama poliitik president veel ühe või kaks ametiaega. Mul ei ole teadmisi riikide kohta, kus presidendiks olla lubatakse ainult ühe ametiaja. Oletan, et selliseid riike on väga vähe.

5.5. Presidentide, kes on oma riikide täitesaatva võimu juhid, puhul on ametiaegade arvu piirangute kehtestamiseks tõsiseltvõetavad põhjendused. Nimelt on sellistel presidentidel võimu ja vahendeid, et tõsta iseenda tagasivalimise võimalusi, seda eriti riikides, kus taoline president valitakse rahva poolt otse. On näiteid, et kui ametiaegade arvu piirangud puuduvad, võib tagasivalimine kujuneda korduvaks, isegi summaarselt eluaegseks, nii et president on kujunenud quasi-kuningaks

5.6. Vähesel määral nagu Eesti president puuduvad vahendid praktiliselt mõjutada enda tagasivalimise võimalusi. Sellepärast ei ole nende ametiaegade arvu piiramisel vajadust ja niisugused presidendid vahelduvad reeglina kas või ühe ametiaja järel ka ilma vastava piiranguta.

5.7 Ametiaja pikkuse otsustamine põhiseaduse assamblees tugines arusaamale, et ametikandjate nagu president vaheldumine ja valimiste normaalsed tsüklid ei tohiks omavahel kokku langeda. Kui oli otsustatud, et parlamendi koosseisu pikkus on neli aastat, siis valiti presidendi ametiajaks sellest pikem, 5 aastane tsükkel. Nii langevad need tsüklid samale aastale vaid iga kahekümne aasta tagant, aga ka siis ei tohiks kaks erinevat valimist kokku langeda samale ajale.

5.8. Riigi kui terviku ladusama kulgemise jaoks on üldreeglina kasulikum, et muudatused oleksid pigem sagedasemad ja väiksemad kui harvemad ja suuremad. Presidendi ametiga seonduvad kaks muudatuste probleemi. Esiteks probleem vajalikest kaadrivahetustest presidendi kantseleis ja nõunikega seoses. Teiseks parlamentaarse riigikorra vastu põhimõttelist antipaatiat tundvate isikute ja organisatsioonide tendents püüda koonduda presidendi ümber. Lühem ametiaeg annab võimalusi teha kaadrimuudatusi, ilma et oleks tingimata vaja vallandada, aga ka mitmesuguseid muid muudatusi. Seda kõike ka pikemaajaliselt ametisse jääva presidendi järjestikulist ametiaegade keskel.

5.9. Ei ole teada tõsiseltvõetavaid argumente pikkade ametiaegade kasulikkuse kohta ega ka ametiaegade arvu piiramise poolt. Küll on nii USA-s kui ka mujal häälekaid populistlikke initsiatiive niisuguste piirangute kehtestamise idee levitamiseks. Mulle ei ole aga teada, et taolised populistlikud ideed oleksid kuskil olnud edukad.

5.10. Ametiaegade pikkuse ja arvu valdkonnas ei ole ilmnenud meil negatiivseid kogemusi, mis võiks ajendada nende kohta kehtivaid norme muutma. Uute normide kehtestamise eeskõnelejad ei ole suutnud välja tuua ühtki sisulist paremust. Järeldus võiks olla, et nendes küsimustes ei ole muutusi vaja.

RAPORT

Võimalikud põhiseaduse muudatused

Euroopa Liitu ja suveräänsuse delegeerimist puudutavas osas

Sissejuhatuseks

Käesolev raport (ka kokkuvõtte või arvamus) on visand, mitte valmis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Raportis esitatud ettepanekud võiksid olla üheks võimaluseks, kuidas kõrvaldada Põhiseaduse Asjatundjate Kogu ja Riigikohtu¹⁵⁴ poolt tõstatatud põhiseaduse probleemid suveräänsuse delegeerimisel rahvusvahelistele organisatsioonidele, eelkõige Euroopa Liidule.

Ettepanekute koostamisel on lähtunud nii senisest avalikust diskussioonist kui ka Põhiseaduse Asjatundjate Kogu liikmete ettepanekutest.

Rõhutada tuleb, et põhiseaduse muutmise vajadust peab lõppastmes hindama demokraatlikult legitimeeritud seadusandja. Tsiteerides klassikuid, peavad muudatuste tegemiseks olemas olema kaalukad sotsiaalsed, poliitilised, kultuurilised – ühiskonna ja riikluse arengut takistavad – põhjused, mis on välja kasvanud ühiskonna arengust ning on samaaegselt rahva enamusele ühtviisi arusaadavad.

Siinse raporti eesmärgiks on pakkuda välja võimalikult jätkusuutlik regulatsioon. Käesoleva teemapüstitusega seonduvate muutmiskavade üldiseks miinuseks võib pidada rahvahääletuse läbiviimise möödapääsmatust. Euroopa Liitu puudutavas osas ja/või suveräänsuse delegeerimise valdkonnas on PS § 162 ja PSTS § 3 tõttu keeruline ette kujutada põhiseaduse muudatust, mis ei eeldaks rahvahääletuse korraldamist.

Mida muuta? Optimaalseks ei saa pidada kolmanda akti säilitamist olemasoleval kujul koos samaaegse põhiseaduse teksti täiendamisega Euroopa Liitu puudutava regulatsiooniga, kuna see külvaks õiguskorda kolmanda akti tagajärjel tekkinud segadust juurde. Seega on kaks eelistavamamat põhimõtet alternatiivi, kuidas põhiseaduse suveräänsusklauslit täiendada, järgnevad: kas täiendada kolmandat akti, püüdes koondada kogu Euroopa Liitu ja suveräänsuse delegeerimist puudutav regulatsioon sinna, või täiendada põhiseaduse teksti, millega muutuks kolmas akt üleliigseks ning kuuluks ühtlasi tühistamisele.

Kõigepealt võib kaaluda kolmanda akti täiendamist preambuli ja detailsema regulatsiooniga, iseäranis universaalse volitusega osade suveräänsuste õiguste ülekandmiseks, kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega, Euroopa Liidu eesmärkidega ja uue, Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise volitusega. Selle lahenduse plussiks võib pidada 2004. aastast kehtinud põhiseaduse struktuuri säilitamist. Miinusteks oleks aga Eesti õiguskultuurile võõra olukorra ja seniste põhiseaduse tõlgendamise olemuslike probleemide säilimine, kolmanda akti reguleerimisala laienemine seoses uue universaalse suveräänsuse delegeerimisvolituse lisamisega, üha suurema hulga detailküsimumuste koondumine kolmandasse akti, mis muudaks üha enam detailküsimumusi

¹⁵⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223: „Üldkogu on seisukohal, et PSTS § 1 tuleb käsitada nii volitusena ratifitseerida Euroopa Liiduga liitumisleping kui ka tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Seda tingimusel, et Euroopa Liidu aluslepingu muutmise või uus alusleping on põhiseadusega kooskõlas. Samas ei ole üldkogu hinnangul PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga Euroopa Liidu aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas Euroopa Liidu aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise Euroopa Liidule, seega ka põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive. Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmise toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust. Neid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui ESML toob kaasa muudatusi ELTL-is ja ELL-is.“

vaid rahvahääletusel muudetavaks, ning lõpuks kindluse puudumine, et seadus tehniliselt on üldse võimalik koondada kogu Euroopa Liitu puudutav regulatsioon kolmandasse akti.

Alternatiivlahendusena tuleks kõne alla kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine. Kolmas akt oli küll Euroopa Liiduga liitumise aluseks, kuid kolmas akt ei ole ilmtingimata Eesti Euroopa Liidu liikmeks oleku aluseks. Kolmanda akti kehtetuks tunnistamine ja asendamine uue suveräänsuse delegeerimise regulatsiooniga ei muudaks Eesti Euroopa Liidu liikmelisuse kui sellise osas midagi. Mõistagi võivad seejuures tulevaste integratsioonietappide legitimeerimiseks vajalikud põhiseaduslikud pädevused muutuda. Samas aga oleksid kolmanda akti tühistamise ja põhiseaduse teksti täiendamise plussideks seniste struktuurist tingitud tõlgendamisprobleemide kadumine, õigusselguse kasv ning Euroopa Liitu ja suveräänsuse delegeerimist puudutavate klauslite senisesse süsteemi sobitamise kaudu süstemaatilise lisandväärtuse andmine. Miinuseks võib pidada taolise plaani keerukat poliitilist realiseeritavust.

Kuna on tõenäoline, et kogu Euroopa Liitu puudutavat regulatsiooni ei õnnestu inkorporeerida kolmandasse akti ning paratamatult jääb siiski midagi ka põhiseadusse, siis tekiks suure tõenäosusega ikkagi ebasoovitatav killustunud regulatsioon, mis puudutab Euroopa Liitu. Õigussüsteemiliselt ja -kultuuriliselt on niisiis eelistatavam kolmanda akti tühistamine ja põhiseaduse teksti täiendamine.

Millised on need praktilised probleemid, mida järgnevate ettepanekutega lahendada püütakse?

- Kolmandas aktis ei sisaldu see, kuidas võimu Euroopa Liidus olles tegelikult teostatakse (Maruste);
- Võimu teostamise mehhanismide muutumist ei saa ületada ühe üldnormi kehtestamisega (Maruste);
- Konkreetsete muudatuste tegemata jätmine põhiseaduses ja kolmanda akti lisamine on hägustanud põhiseaduse sätteid ja mõtet (Jõks);
- Kolmanda akti n-ö sulgude ette toomine asetab Euroopa Liidu õiguse sisuliselt põhiseadusest kõrgemale (Jõks);
- Kolmanda akti lihtsusega jäeti põhiseadus tegeliku eluga vastuollu (Jõks);
- Euroopa Liiduga liitumine ei andnud põhiseadusele teisenenud sisu (Jõks);
- Põhiseaduse killustamine mitmesse õigusakti kahjustab põhiseaduse arusaadavust (Mälksoo);
- Vastuseta on tegelik põhiküsimus, mida Euroopa Liidu liikmesus Eesti konstitutsioonilises korras täpselt muutis (Mälksoo);
- Üldsõnaline kolmas akt koosmõjus Riigikohtu antud tõlgendusega, mille kohaselt võib Riigikohus Euroopa Liidu õigusele tuginedes põhiseaduse sätteid „magama panna“, ning põhiseaduse muutunud oludele kohandamata jätmine tähendavad leppimist põhiseaduse erosiooni ja põhiseaduse funktsiooni nõrgenemisega (Lõhmus);
- Puudub suveräänsuse delegeerimise volitus, mis võimaldaks mõningaid võimuvolitusi üle kanda teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele peale Euroopa Liidu;
- Puudub Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus;
- Puudub sõnaselge Eesti riigiasutustele suunatud tegevusprogramm Euroopa Liidu arendamisel.

Järgnevad ettepanekud võib jaotada viide põhigruppi, kusjuures I-II grupp moodustavad ühtse tervikregulatsiooni.

I Suveräänsete õiguste ülekandmine, kaitseklausel, kvalifitseeritud häälteenamus

Tänapäeval ei piira suveräänsust üksnes Euroopa Liit, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Kuna PSTS § 1 ei võimalda osade suveräänsete õiguste ülekandmist ühelegi muule rahvusvahelisele organisatsioonile peale Euroopa Liidu, kuid delegeerimisvajadus on ilmselgelt olemas, tundub mõistlik asendada PSTS-i kitsas Euroopa Liidu spetsiifiline delegeerimisvolitus universaalse suveräänsuse ülekandmise klausliga, mis võimaldaks suveräänseid õigusi üle kanda ka teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele.

Täiendada kas põhiseaduse §-i 1 lõikega 3, põhiseadust §-ga 1a, põhiseaduse §-i 4 uue lõikega 2, põhiseaduse §-i 123 lõikega 3 või põhiseadust uue §-ga 169 (või asendada põhiseaduse täiendamise seaduse §-d 1 ja 2 uue §-ga 2) järgnevas sõnastuses:

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning võib riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, mis rajanevad austusel nende põhimõtete vastu.“

(Alternatiivina täiendada mõnda eelnimetatud paragrahvidest järgnevas sõnastuses (Janar Jäätma täiendus):

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest rahvusvahelisele organisatsioonile, mis rajaneb austusel inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete vastu, ning võib riigikaitse eesmärgil liitu astuda riikidega, mis rajanevad austusel nende põhimõtete vastu, kui see aitab kaasa eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele.“

Kui eelistada põhiseaduse teksti täiendamist, siis tõusetub PS § 162 tõttu sätte asukoha küsimus. Lähtuvalt §-st 162 võib asuda seisukohale, et Eestis on kahetasandiline põhiseadusõigus (1. tasand: I ja XV ptk ning 2. tasand: kõik ülejäänud PS peatükid), kus kehtib põhimõte *lex superior derogat legi inferiori*. Kui kahetasandilisuse teooriat järgida, siis – olgugi et § 123 võib muidu tunduda kõige sobivamana – võib § 123 täiendamine lõikega 3, osutada PS §-ga 1 vastuolus olevaks, sest ettepanek kujutab endast sisuliselt PS § 1 muudatust, mis oleks ju formaalselt kõrgema õigusjõuga kui § 123. Mõeldav oleks siiski täiendada koos § 123 muutmisega ühtlasi §-i 162 viitega IX peatükile, §-le 123 või tunnistada § 162 hoopistükkis kehtetuks, kaotades põhiseadusest õigusdogmaatilisel tarbetu formaalse kahetasandilisuse. Kui ükski eelnevatest variantidest ei ole vastuvõetav, siis tuleks õigussüsteemaatilisel eelistada PS I ptk muutmist. Varuvariandina võib kaaluda nimetatud klausli lisamist PS XV peatükki, nt uue §-na 169.

Kuna Eesti Vabariiki tuleb pidada püsivamaks kui mistahes rahvusvahelist organisatsiooni, on siinkohal eelistatava lahendusena välja pakutud üldklausel, nimetamata ühtegi konkreetset rahvusvahelist organisatsiooni. Millised on need praktilised juhtumid, mida see hõlmaks? Näiteks tõdes Riigikohus, et ESM ei mahtunud PSTS §-s 2 sätestatud suveräänsuse delegeerimisvolituse alla.¹⁵⁵ ESM-i otsuse lõpus ütles Riigikohus üsnagi selgelt välja, et järgmine Euroopa Liidu integratsioonietapp eeldab põhiseaduse eelnevat muutmist.¹⁵⁶ Euroopa Liidu integratsioon ei ole aga tihtilugu leidnud aset Euroopa Liidu institutsionaalses raamistikus, vaid sellest väljaspool. Nii oli see nt Schengeni kokkuleppega, mida alates Amsterdamis lepingust on püütud integreerida Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku, nii on see ka ESM-iga, mille integreerimise üle Euroopa Liidu institutsionaalsesse raamistikku Euroopa Kohtu Ledra otsusest¹⁵⁷ saati ühe häälekamalt diskuteeritakse. Sellest saab järeldada, et järjekordse ettenägematu kriisi lahendamiseks tulevikus loodav ESM-i sarnane kehand ei pruugiks enam saada põhiseaduse muutmata jätmise korral Riigikohtu heakskiitu. Kui üritada probleemi lahendada kitsama

¹⁵⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

¹⁵⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

¹⁵⁷ EKo 20.09.2016, C-8/15 P – C-10/15 P.

suveräänsuse delegeerimise klausliga, mis võimaldaks võimuvolitusi delegeerida üksnes Euroopa Liidule (ja NATO-le), siis võib tekkida olukord, kus järgmine väljaspool Euroopa Liidu institutsionaalset raamistikku asuv suveräänseid õigusi delegeerida sooviv leping ei ole põhiseaduse delegeerimisvolitusega kaetud ning osutub seetõttu põhiseadusevastaseks.

Ettepaneku sõnastusest on jäänud välja teised riigid. Teistele riikidele delegeeritavad üksikud võimuvolitused (nt Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse kaitsekoostöö kokkulepe) on kaetud üldiste rahvusvaheliste lepingute klauslitega põhiseaduses (PS § 121, § 123). Väljapakutud suveräänsuse delegeerimisklausli sõnastuse eesmärgiks ei ole formuleerida riigikaitse valdkonna jaoks erinormi välislepingute üldnormi suhtes. Riikidevahelise kaitsekoostöö kokkuleppe erinevuseks võrreldes iseäranis Euroopa Liidu aluslepingutega on see, et esiti nimetatu alusel loobub Eesti Vabariik Eesti territooriumil küll üksikute võimuvolituste teostamisest, kuid seda teise riigi kodanike suhtes. Sisuliselt on see võrreldav saatkonna eksterritoriaalsusega, mis piirab samuti punktuaalselt Eesti Vabariigi suveräänseid õigusi kõige laiemas tähenduses. Euroopa Liit kujutab endast seevastu majanduslik-ühikondlikku integratsiooniprotsessi, milles riigisisene seadusandja asendatakse olulises osas supranatsioonalsega. On ka kaheldav, kas PS § 1 oma praegusel kujul võimaldaks üldse delegeerida osa riigi suveräänseid õigusi mõnele teisele riigile.

Terminit „osa riigi suveräänsetest õigustest“ tuleb mõista selliselt, et tegemist peab olema kas olulise seadusandja või kohtuvõimu pädevusega või olulise täitevvõimu valdkonda kuuluva riigi jõumonopoli piiranguga. Suveräänsete õiguste ülekandmise klausel rakendub siis, kui rahvusvaheline organisatsioon võib kas oma õigusaktide või toimingutega kehtestada vahetult Eesti kodanikele kohustusi. Sellisteks lepinguteks, millele ettepanud klausel kohanduks, oleksid eelkõige Euroopa Liidu aluslepingute või Põhja-Atlandi lepingu olulised muudatused, aga samuti lepingud, mis on muidu olulised. Näiteks võib muidu oluliseks olla mõni tulevane Euroopa inimõiguste konventsiooni lisaprotokoll, ÜRO konventsioon, WTO integratsioonietapp või ESM-i taolise institutsiooni asutamisleping. Olulised on eelkõige kõik sellised suveräänsuse delegeerimised, mille tagajärjel võib mõni rahvusvaheline organisatsioon hakata Eesti Vabariigi kodanike suhtes teostama riigivõimuga sarnanevat võimu või selle teostamist oluliselt laiendada. Olulised on ka muidu olulised suveräänsuse delegeerimised. Heaks näiteks on taaskord ESM-i asutamisleping, mille ratifitseerimisega andis Eesti Vabariik sisuliselt ulatusliku käenduse ning mis seetõttu võib tulevikus oluliselt piirata parlamendi finantssuveräänsust, mõjutades seeläbi kaudselt ka tulevast demokraatlikku otsustamisvabadust. Teoreetiliselt võib vaielda näiteks selle üle, kas käesolev säte oleks hõlmanud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi¹⁵⁸ ratifitseerimise. Kuna ka kohtuvõimu teostamist tuleb pidada riigi suveräänse õiguse teostamiseks, siis kõnelevad kaalukad argumendid jaatava vastuse kasuks.

„Osa“ suveräänsete õiguste all on seejuures silmas peetud seda, et kehtiva põhiseaduse järgi ei tohi üle kanda lõppotsustusõigust ehk pädevuse andmise pädevust. Iseenesest ei keelaks see norm nn salaami-taktikat, kus viilu kaupa kantakse suveräänseid otsustamisõigusi üle, kuid selge piiri tõmbamine, mida kehtiva põhiseaduse järgi enam näiteks Euroopa Liidule üle kanda ei tohi, on abstraktsel tasemel väga keeruline.¹⁵⁹ Võib asuda seisukohale, et põhiseadusliku

¹⁵⁸ RT II 2002, 2, 5; RT II, 12.02.2013, 1. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi art 12 lg 1 kõlab: „Statuudi osaliseks saanud riik tunnustab kohtu jurisdiktsiooni artiklis 5 nimetatud kuritegude suhtes.“

¹⁵⁹ Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohus püüdis oma kuulsas Lissaboni otsuses sõnastada suveräänsuse tuumikvaldkondi järgnevalt (BVerfG 30.06.2009, 2 BvE 2/08, p 249, 252):

„Demokraatliku kujundamise olulisteks valdkondadeks on muuhulgas kodakondsus, tsiviil- ja sõjalise jõu monopol, sissetulekud ja väljaminekud, sealhulgas laenu võtmine, ning põhiõiguste teostamiseks otsustava tähtsusega riivekoosseisud, iseäranis põhiõiguste intensiivsete riivete puhul nagu vabaduse piiramine karistusõiguse valdkonnas või vabaduse võtmise seotud meetmed. [...]

Eriti olulised põhiseadusriigi demokraatliku enesekujundamise võimekuse jaoks on alati olnud otsused, mis puudutavad materiaalsel ja formaalsel karistusõigust (1) ning jõumonopoli käsutust politsei poolt sisse- ja väljapoole (2), avaliku võimu fiskaalsed põhiotsused sissetulekute ja – iseäranis sotsiaalpoliitiliselt motiveeritud – väljaminekute üle (3), elutingimuste sotsiaalriiklik kujundamine (4), nagu ka kultuuriliselt erilist tähendust omavad otsused näiteks perekonnaõiguse, kooli- ja

integratsioonivolituse piir on ületatud siis, kui järjekordse delegeerimisakti tagajärjel tekib olukord, kus on Euroopa Liidule üle kantud sedavõrd palju suveräänseid õigusi või sedavõrd oluline osa suveräänsetest õigustest, et riiklus on muutunud vaid tühjaks kestaks.¹⁶⁰

Kaitseklauslist. Ettepannud sõnastuses sisalduvad tingimused kujutavad endast kaitseklauslit, mille alusel tuleks tulevikus mõõta delegeerimise põhiseaduspärasust. Täna õiguskorras on selle menetluse ainsaks algatajaks õiguskantsler (PSJKS § 6 lg 1 p 4), menetluse võimalik järelm välislepingu sätte põhiseadusvastasus ja selle riigisisene mittekohalduvus (PSJKS § 15 lg 1 p 3 ja lg 3). Unustada ei tohiks põhiseaduse loomisel väljendatud igavikuklausli põhjendusi.¹⁶¹ Tulenevalt põhiseaduse aluspõhimõtetest ei tohiks delegeerimisvolitus hõlmata rahvusvahelisi organisatsioone, mille tegevus ei pruugi olla kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega (nagu nt SRÜ vms). Et see küsimus vähemalt riigisiselt selge oleks, on soovitatav siduda delegeerimisvolitus rahvusvahelisele organisatsioonile esitatavate miinimumnõuetega, mis oleksid liitumise legitiimsuse kriteeriumiks. Need miinimumnõuded peaksid arvestama Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetega. Sel moel on võimalik õiguslikult välistada igasugune leaalne võimalus inkorporeerida Eesti mõnda organisatsiooni, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki.

Kvalifitseeritud häälteenamusest. Põhimõtteliselt on olemas kolm võimalust, kuidas demokraatlikult menetleda osa suveräänsete õiguste ülekandmist rahvusvahelisele tasandile. Esimene ja vaieldamatult kõige demokraatlikum menetlus oleks korraldada iga suveräänse ülekandmise puhul rahvahääletus. Teine võimalus oleks järgida tavalist seadusandlusmenetlust, s.t otsustada suveräänsete õiguste ülekandmine lihthäälteenamusega. Kolmas võimalus ehk kuldne kesktee oleks kanda suveräänseid õigusi üle Riigikogu koosseisu kvalifitseeritud häälteenamusega. Võrreldes teiste võimalustega on rahvahääletused reeglina kõige kulukamad, aeganõudvamad ning poliitiliselt ettearvamatamad. Neile lisandub viimasel ajal esile kerkinud oht, et mõni vaenulik välisriik võib üritada rahvahääletuse tulemusi mõjutada. Lisaks tuleb arvestada sellega, et suveräänseid õigusi kantakse enamasti üle rahvusvahelise lepinguga ning PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa välislepingute ratifitseerimist rahvahääletusele panna. Kahtlemata oleks võimalik algselt ka selle reegli muudatus, kuid keeld panna välislepinguid rahvahääletusele paistab olevat eelõeldud arvestades igati mõistlik ja vajalik. Lihtne parlamentaarne enamus seevastu ei ole päriselt vastavuses otsuse eseme olulisusega. Suveräänsete õiguste ülekandmise otsustamine lihthäälteenamusega tundub põhiseaduse süsteemi arvestades olevat liiga madal

haridussüsteemi või usuühenduste kohtlemise kohta (5).“ (arvutivõrgus:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html).

¹⁶⁰ D. Murswiek. Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz. 2008, lk 41 (arvutivõrgus:

<https://freidok.uni-freiburg.de/data/6472>).

¹⁶¹ J. Raidla ettekanne Põhiseaduse Assamblee 3. istungil. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee.

Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 68: „Uudne ja samas ürgse loomusega on § 1 lõige 2, kus Eesti iseseisvus ja sõltumatus kuulutatakse aegumatuks ja võõrandamatuks. Kommentaar viidatud normile võiks olla pikk ja põhjalik. Piirdugem siinkohal vaid sellega, et juba ette äraotsustatult muutuvad õigustühiseks ka põhiseaduslike võimu- ja valitsemisorganite teod, mis ühel või teisel viisil kahjustavad Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse aegumatust ja võõrandamatust. Isegi rahval endal, kui ta on juba seda põhimõtet korra kinnitanud, on seda raske muuta. Põhiseaduse muutmise kord, mis sisaldub eelnõu viimases peatükis, 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 lahtiütlemine sõltumatusest oli vaba rahva vaba tahte väljendus, kui ta tegelikult seda ei olnud.“

L. Hänni ettekanne Põhiseaduse Assamblee 19. istungil. – Samas, lk 589: „Paragrahv 1 on väga oluline põhiseaduse kui terviku seisukohalt. Ta määrab meie riikluse alused. Selle, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik. Seda mõtet kinnitab § 1 teine lõige, mis täpsustab veelgi, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Need kaks väga karget põhimõtet on tegelikult piisavad selleks, et oleks selge, mida tähendab eesti rahvale Eesti riiklik iseseisvus ja sõltumatus.“

L. Hänni ettekanne Põhiseaduse Assamblee 16. istungil. – Samas, lk 526: „[...] me leidsime, et siin, põhiseaduse §-s 1, oleks nende garantiide andmine hädavajalik. Selline sätte põhiseaduse §-s 1 tähendaks, et Eesti iseseisvust ja sõltumatust saab võõrandada ainult põhiseaduse muutmise teel.“

lävi. Võib koguni väita, et lihthäälteenamuse madal lävi toidabki suveräänsusdebatti. Põhiseaduse kontekstis võiks sobiva enamuse kindlaksmääramisel iseäranis paralleeli tõmmata PS § 122 lõikega 2, mille järgi on Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. Suveräänsetest õigustest olulise osa loovutamine tundub olevat ligikaudu sama kaaluga küsimus kui riigipiiri muutmine. Silmas tuleb pidada, et käesolev ettepanek ei puuduta neid rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on juba liitunud.

Kvalifitseeritud häälteenamust saab formaalselt pidada piisavaks suveräänsete õiguste delegeerimiste puhul Euroopa Liidule kuni Euroopa Liit jääb tuletatud moodustiseks ja Eesti Vabariigil säilib pädevuse andmise pädevus. Rahvahääletus tuleks niisiis korraldada hiljemalt siis, kui pädevuse andmise pädevus läheks riigilt Euroopa Liidule ning moodustub Euroopa liitriik. Nagu eelpool märgitud, tuleks rahvahääletus korraldada ka juba enne pädevuse andmise pädevuse üleminekut Euroopa Liidule, kui Euroopa Liidule on uue delegeerimisakti tulemusel kogumis üle kantud sedavõrd palju suveräänseid õigusi või sedavõrd oluline osa suveräänsetest õigustest, et riiklus muutuks vaid tühjaks kestaks. Välistatud ei ole ka varasem rahvahääletuse korraldamine, mis oleks seotud uue põhiseaduse muudatusega, kui seda peetakse vajalikuks.

Väljapakutud kaitseklausliga universaalvolituse eeskujudeks on Sloveenia, Kreeka ja osaliselt ka Läti põhiseadused, kusjuures põhieeskujuna on olnud Sloveenia põhiseaduse art 3a lg 1.

Alternatiivselt välja pakutud Janar Jätma täienduse eesmärgiks on täiendada suveräänsete õiguste delegeerimise klauslit preambuli 5. osaluses sätestatud eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamise kohustuse arvestamise kohustusega.

(Alternatiivina eelnevale täiendada kas põhiseaduse §-i 1 lõikega 3, põhiseadust §-ga 1a, põhiseaduse §-i 4 uue lõikega 2, põhiseaduse §-i 123 lõikega 3 või põhiseadust uue §-ga 169 (või asendada põhiseaduse täiendamise seaduse §-d 1 ja 2 uue §-ga 2) järgnevas sõnastuses:

„Eesti Vabariik võib Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga üle kanda osa riigi suveräänsetest õigustest Euroopa Liidule.“

Kitsam sõnastus lähtub ettepanekust piirduda ainult sellise suveräänsete õiguste delegeerimise klausliga, mis võimaldab neid õigusi delegeerida Euroopa Liidule. Kitsama sõnastuse vastu räägib ESM-i kaasus, kus Riigikohus oli sunnitud tõdema, et põhiseadus ega PSTS ei sisalda volitust kanda osa suveräänseid õigusi (eelarve koostamise valdkonnas) üle rahvusvahelisele organisatsioonile nimetusega ESM.¹⁶² Seetõttu tuletas Riigikohus aluse ESM-i lepinguga liitumiseks üldisest lepingureservatsioonist (PS § 121),¹⁶³ tõmmates seejuures üsnagi selgelt piiri, et see on viimane kord, kui Riigikohus on nõus nii tegema.¹⁶⁴ Lisaks sellele ei oleks kitsama sõnastusega hõlmatud NATO, Euroopa Nõukogu, ÜRO jne.

Välja pakutud alternatiivne sõnastus eeldaks lisaks soovitatavalt allpool olevas punktis III välja pakutud Euroopa Liidu klausli lisamist, kuna see ei sisalda suveräänsuse delegeerimise kaitseklauslit.)

II Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamine, kaitseklausel

Täiendada põhiseaduse § 3 uue lõikega 2, kusjuures senine lg 2 saab uueks lõikeks 3:

„Euroopa Liidu aluslepingud ja institutsioonide poolt nende alusel antud eeskirjad kohalduvad riigisiseses õiguses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja arvestades põhiseaduse aluspõhimõtteid.“

¹⁶² RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

¹⁶³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 129-130, 134, 137-138, 153, 159.

¹⁶⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

(Alternatiiviks oleks lisada see klausel põhiseaduse täiendamise seadusse uue §-na 3, kusjuures senised §-d 3 ja 4 muutuksid vastavalt paragrahvideks 4 ja 5).

Ettepanek lähtub Riigikohtu üldkogu seisukohast.¹⁶⁵

Põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Euroopa Liidu liikmeks oleku korral teostatakse riigivõimu aga lisaks põhiseadusele ja Riigikogu poolt vastu võetud seadustele ka Euroopa Liidu vahetult kehtivate õigusaktide alusel. Euroopa Liidu institutsioonide poolt Euroopa Liidu aluslepingute alusel antud eeskirjad hõlmavad nii Euroopa Liidu määrused, direktiivid kui ka otsused. Käesolev säte on mõeldud asendama senist PSTS § 2 riigi sissepoole suunatud mõju. Võrreldes senise regulatsiooniga on täpsustatud eelkõige seda, milliste õigusnormide suhtes rakendamisklausel kehtib.

Viide põhiseaduse aluspõhimõtetele kujutab endast kaitseklauslit, parafraseerides selles osas PSTS § 1 sõnastust. Süstemaatiliselt on põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamiskohustus just rakendamisklausli osa. Nõutav on ka Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel põhiseaduse aluspõhimõtete arvestamine, võimaldades võimaliku kollisiooni korral siiski rakendada selleks eelkõige Euroopa Liidu õiguses ettenähtud menetlust ehk eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult.

Sätte eeskujuks on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4. Säte sisaldab ka võimu teostamise kaitseklauslit, andes sellele süstemaatiliselt õige koha.

III Euroopa Liidu klausel

Arvestades Euroopa Liidu kui rahvusvahelise organisatsiooni erilisust ning kõikehõlmavust, võiks kaaluda Euroopa Liidu mainimist juba põhiseaduse preambulis. Lisaks suveräänsete õiguste ülekandmise klauslile ja Euroopa Liidu õiguse alusel võimu teostamise regulatsioonile võiks põhiseadus sisaldada Euroopa Liidu klauslit, mis määratleks põhiseaduse tasandil selle Euroopa Liidu eesmärgid, kuhu Eesti Vabariik soovib kuuluda.

Täiendada põhiseaduse preambulit uue 5. osalausega enne mõttekriipsu, kusjuures senine 5. osalause muutub 6. osalauseks:

„[...]“

mis osaleb Euroopa Liidu arendamisel, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse –“

Alternatiiviks oleks täiendada põhiseaduse § 120 uue lõikega 2 (või asendada põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 uue §-ga 1):

„Eesti Vabariik osaleb Euroopa Liidu arendamisel, mis on rajatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele ning mis tagab põhiseaduse põhiõigustega vähemalt võrdväärse põhiõiguste kaitse.“

Kriteeriumite nimetamine on vajalik nii selleks, et eesmärgistada ja raamistada Eesti tegevus Euroopa Liidus poliitiliste otsustajate jaoks, kui ka selleks, et tagada tõhusa põhiseaduslikkuse järelevalve võimalus tulevaste Euroopa Liidu aluslepingute või lepingumuudatuste üle. Kriteeriumite kataloog lähtub Riigikohtu praktikas välja kujundatud põhiseaduse aluspõhimõtetest. Väljend „demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi“ parafraseerib seejuures PS § 10

¹⁶⁵ RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83: „Õigusakti puutumus Euroopa Liidu õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisisese õiguse kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes. [...] Euroopa Liidu õigusega, sh riigiabi suunistega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisiseseid kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.“

sõnastust. Väljend „võrdväärne“ tähendab olulises osas sarnane, mitte tingimata identne. Termin „vähemalt“ tähendab seda, et Euroopa Liidu tasandi kaitse võib olla õigusi enam tagav.

Euroopa Liidu klausli eeskujudeks on Saksa, Horvaatia, Leedu, Portugali ja Ungari põhiseadused, kusjuures põhieeskujuks on Saksa põhiseaduse art 23 lg 1 esimene lause.

IV Riigikogu osalemise ja teavitamise kohustus, Riigikogu komisjon

Järgnevate ettepanekute eesmärk on tagada demokraatia aluspõhimõtet. Kuna Vabariigi Valitsusel ei ole välissuhtlemises PS § 87 punktide 1, 4 ja 7 tõttu üldiselt Riigikoguga konsulteerimise kohustust, siis sätestaks ettepanud lahendus vajaliku erandi praktikas välja kujunenud reeglist. Selles punktis välja pakutud muudatused on kavandatud ühtse pakatina.

1. Täiendada põhiseaduse § 65 uue punktiga 16, kusjuures senine p 16 muutub uueks punktiks 17:

„16) osaleb Euroopa Liidu asjades.“

Terminit „Euroopa Liidu asjad“ on kasutatud RKKTS-is (iseäranis 18¹. peatükis). Väljendit „Euroopa Liidu asjades“ tuleks tõlgendada laialt, st et Euroopa Liidu asjad selle sätte mõttes oleks ka Euroopa Liiduga seotud asjad. Euroopa Liidu asjad ei ole ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, vaid hõlmatud oleks ka nt ESM-i taolise moodustise asutamine¹⁶⁶ või Schengeni kokkuleppe taoline kokkulepe.

Riigikogu Euroopa Liidu asjades osalemise menetlused ja korra peaks Riigikogu täpsemalt reguleerima seadustes. Uus § 65 p 16 hõlmaks ka juhtumi, kus Vabariigi Valitsus küsib Riigikogult eelnevalt mandaadi.

Et vältida parlamendi infoga üleujutamist, tuleb parlamendil suurendada Euroopa Liidu asjades valitsuselt saadava teabe menetlemise suutlikkust.

2. Täiendada § 65 uue lõikega 2, kusjuures senine kataloog muutuks lõikeks 1, või § 71 uue lõikega 4:

„Riigikogu võib volitada Riigikogu komisjoni esindama Riigikogu Euroopa Liidu asjades suhtlusel Vabariigi Valitsusega või teostama Euroopa Liidu aluslepingutega Riigikogule antud pädevusi.“

Ettepanek sätestada Riigikogu komisjoni esindusõigus põhiseaduses on tingitud praktilisest vajadusest, et eriti kiireloomuliste või konfidentsiaalsete Euroopa Liidu asjade puhul ei ole praktiliselt võimalik kaasata Riigikogu täiskoosseisu. Samas eeldavad needki asjad demokraatlikult legitimeeritud seadusandja osalust. Täna on üheks keskseks parlamendi organiks Euroopa Liidu asjade menetlemisel on Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK). Samas ei välista välja pakutud sõnastus Riigikogu teistsugust töökorraldust. Oluline on, et kiireloomuliste (mitte aga konfidentsiaalsete) asjade arutelud vastavas komisjonis stenografeeritakse ja tehakse avalikkuse informeerimiseks avalikuks sarnaselt Riigikogu stenogrammidega.

Euroopa Liidu aluslepingutes annavad Riigikogule pädevusi eelkõige ELL art 5 lg 3, art 12 punktid a ja b, ELTL art 352, protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Näiteks sätestab ELL art 5 lg 3 teine alalõik: „Liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Riikide parlamendid tagavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise protokollis sätestatud korra kohaselt.“

3. Täiendada põhiseaduse § 100 uue lõikega 2:

„Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu Euroopa Liidu asjadest põhjalikult ja võimalikult varakult.“

¹⁶⁶ Vrd BVerfG 19.06.2012, 2 BvE 4/11, p 90 jj (arvutivõrgus:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/06/es20120619_2bve000411.html).

Uus § 100 lg 2 täiendaks uut § 65 punkti 16. Kuigi sarnane protseduur on ette nähtud RKKTS § 152¹ lõigetes 1 ja 2, ei eksisteeri ühtegi vastavasisulist tagatist põhiseaduses endas. Puudub selgesõnaline põhiseaduslik Riigikogu informeerimise kohustus Euroopa Liidu asjades. Informatsiooni saamise õiguse tagamiseks on praegusest (teoreetilisest) poliitilise vastutuse rakendamisvõimalusest eesmärgipärasem ja tõhusam rakendada juriidilist kohustust, mis peaks toimimiseks olema sätestatud põhiseaduses endas ja mille rikkumise korral on parlamendil võimalik astuda juriidilisi samme teabe saamiseks.

V Muud

Täiendada põhiseaduse §-i 111 lõikega 2:

„Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga.“

Kuna stabiilne ja selge õiguslik regulatsioon on käibel oleva raha stabiilsuse üks komponente siis oleks mõistlik täpsustada euroga seonduvat juhul, kui otsustatakse asendada suveräänsete õiguste delegeerimise klausel.

Riigikohus asus 2006. aastal seisukohale: „Kuna põhiseaduse § 111 sätestab Eesti Panga ainuõiguse emiteerida Eesti raha ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 106 kohaselt on Euroopa Ühenduse piires ainsa seadusliku maksevahendi staatust omava euro emiteerimise lubamise ainuõigus Euroopa Keskpangal, siis ei ole põhiseaduse § 111 ühitatav Euroopa Liidu õigusega, see tähendab, et PS § 111 ja Euroopa Liidu õigust ei ole võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-st 2 tuleb seega põhiseaduse § 111 kohaldamata jätta ja lähtuda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 106.“¹⁶⁷

Kuna Riigikohtu 2006. aasta arvamus tugines PSTS §-le 2, kuid eelpool toodud ettepanekute tagajärjeks on tänase PSTS tühistamine, siis oleks vääringu stabiilsuse huvides vajalik viia sisse täpsustus euro osas.

27. november 2017

¹⁶⁷ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 10

Tallinn

11.12.2017 nr 10

Algus kell	15.00	Lõpp kell	16.57
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Kirke Härma-Tamme		
Võtsid osa:	R. Maruste, M. Rask, R. Värk, A. Mõttus, P. Pikamäe, U. Lõhmus, A. Jöks, M. Ernits,		
	H. Loot, J. Adams		
Puudusid:	J. Raidla, Ü. Madise		
Justiitsministeeriumi			
esindajad:	H. Kaares, M. Jõeorg-Jurtšenko, I. Pärnamägi, M. Gross		
Kutsutud:	P. K. Tupay, H. Sepp		

Päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest põhiõiguste ja vabaduste valdkonnas (raportöör Uno Lõhmus).
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemide kataloogi põhiõiguste ja vabaduste valdkonna läbivaatamine ja ühisosa leidmine.

U. Reinsalu: Kuulame hr Lõhmuse ettekannet, teeme sisulise teemaringi. Järgmine koosolek toimub 8. jaanuaril, ettekanne on riigikorraldusõigus II ja ettekandja hr Maruste.

U. Lõhmuse ettekanne - ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduse probleemkohtadest põhiõiguste ja vabaduste valdkonnas. Kolm küsimust, mida arutada - põhiõiguste kataloog, põhiõiguste struktuur ja sõnastus ning piirangute klauslid.

Sõnavõttud:

M. Raskile meeldis see lähenemismurk, kuid tal tekkis küsimus, kas hr Lõhmus kujutab ette just sõnastuse osas muuta PS II peatükki juriidiliselt korrektsemaks. Ta tundis huvi, kas see võiks olla üks eesmärk, mida välja pakkuda.

U. Lõhmus selgitas, et PS II peatükis on §-d 14 ja 19, millega saab katta palju küsimusi ja alaõigusi, kuid puudu on õigusselgus. Kui teha muudatusi, siis on just õigusselguse küsimus, mida silmas pidada.

R. Maruste tundis huvi, kas hr Lõhmus mõtles ka selle peale, kas peaks peatükist välja jätma paragrahvid, mis olemuselt sinna ei kuulu ja on olemuselt nõrgad.

U. Lõhmus märkis, et ta pole mõelnud sellele, mida välja jätta. Pigem selle peale, mida võiks selgemaks mõelda.

R. Maruste tundis huvi, kas hr Lõhmus on mõelnud ka sellele, et on olemas võimalus, et õiguste ja vabaduste osa põhiseaduses ei olekski.

U. Lõhmus vastas, et ei ole sellele mõelnud. Ta tõi välja, et eesmärk oli see, et neid oleks võimalik kasutada kohtus. Teatud tõlgendamise meetodeid kasutades on võimalik neid kasutada.

U. Reinsalu tõi välja, et hr Lõhmus on teinud seitse ettepanekut ning osade puhul on ta esitanud ka vastuargumente ning küsis, kas ta pidas neid kõiki seitset otstarbekaks.

U. Lõhmus selgitas, et on pigem markeerinud probleemi. Milline on reaalne tulemus, see selgub arutelu käigus.

U. Reinsalu tõi välja PS § 55.

M. Ernits palub selgitada, mida hr Lõhmus pidas silmas isikupuutumatus all – kehalist puutumatus integriteedi mõttes (mis kaitseb näiteks vereproovi võtmise vastu) või pigem isiku kinnivõtmise keeldu.

U. Lõhmus selgitas, et ta praegu räägib isikupuutumast, meie põhiseadus vaid vabaduse võtmisest. Ta ei mõtle üksnes füüsilist, vaid ka psüühilist. Euroopa Inimõiguste Kohus vaatab seda eelkõige kahe artikli all – eraelu puutumatus ja ebainimlik kohtlemine piinamise teel. Ta eelistab, et see oleks eraldi paragrahv nagu see on näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

M. Ernits täpsustab, kas see oleks garantii, mis hõlmaks nii füüsilise puutumast kui ka sekkumise tema sfääri kõige laiemas mõttes kuni eraeluni välja.

U. Lõhmus nõustus.

H. Loot tõi välja kolm tähelepanekut. Ta leidis, et ettekanne oli sümpaatne ja toetab lähenemist, et põhiseaduse arendamisel väärib tähelepanu ka põhiõiguste pool. Ta arvas, et võiks vaadata II peatüki üle ja vaadata, kas on mõni ettepanek, millega saaks edasi minna. Kui teha valik ja vaadata, mida hr Lõhmus on välja toonud, siis nendega saab edasi minna ühekaupa. Mida võiks kaaluda, on õigus isikuandmete kaitsele. Teiseks leidis ta, et tuleks vaadata, millised poliitilised lahendused võiks poliitikas toimida, kasutada võiks eksperimente. Võetakse vastu erinevaid meetmeid, pärast testitakse tulemusi ja vaadatakse, kas mõne meetme rakendamine võiks tuua kasu. Kas selline asi võiks olla õigustatud. Näiteks Prantsusmaa on oma põhiseadust muutnud, et katsetada. Sel juhul oleks isikute ebavõrdne kohtlemine põhjendatud. Kolmandaks riigikaitse seisund - ettepanek on põhimõtteliselt õige, aga mis on need praktilised piirangud, probleemid, mida põhiseadus ei luba meil lahendada.

R. Maruste tõi välja, et hr Loot kasutas sõnastust põhiseaduse arendamine. Ehk peaks seda rohkem kasutama, st mitte ei tee uut põhiseadust, vaid arendame olemasolevat. Hr Lõhmuse analüüsi osas olen kõige nõus. Järgmiseks etapiks peaks jõudma konkreetsete paragrahvide juurde, st kuhu midagi juurde panna ja mida välja jätta. Põhiseadused jagunevad kaheks - ühed vanad ja üldised, mis on ammu vastu võetud. Ei ole otsekohaldatavad. Kui tegu uue ja kaasaegse põhiseadusega, siis jälgitakse printsiipi, et nad oleksid kohtulikult kohaldatavad. Seal kasutatavad mõisted peavad olema üheselt mõistetavad. Õigused ja vabadused moodustavad 1/3 kogu põhiseadusest ja tundub, et see on tasakaalust väljas. Osa asju ei peaks põhiõiguste kataloogi kuuluma. Tuleks mõelda, kas nad üldse ära jätta. Näiteks vale koha peal on PS § 8, samuti PS §-d 49-55 võiks II peatükist välja tõsta. Üldist laadi märkusena tõi ta välja, et meil on praegu üks üldklausel ja me kordame seda erinevate paragrahvide lõpus. Võiks teha üldklausli ja mitte korrata järgmistes paragrahvides. Lisaks tõi ta välja vahialla võtmise regulatsiooni - 48 tundi. See on üks lühemaid, mida Euroopa riikides kasutatakse. Kas ei oleks aga mõistlik seda suurendada 72 tunnikule. Väiksemaid märkusi on veel, kuid need saadan hiljem hr Lõhmusele.

M. Rask leidis, et hr Lõhmus on lahendanud teema väga elegantselt. Ta tõi välja, et PS II peatükk on põhiseaduse üdi ja tuum. Riik on rahva, mitte rahvas riigi oma.

R. Värk oli nõus, et piirata ei tohi. Ta kahtles selles, kas riigikaitse seisund kui selline on hea mõiste. Kataloog on liiga pikk, ei saa olla nii palju välja toodud.

A. Mõttus tõi välja, et kui kirjutatakse põhiõiguste kataloogi täna, siis oleks see teistsugune. See aga ei tähenda, et seal on midagi suurt muutmist vaja. On neid sätteid, mis ei asu oma õigel kohal. Samuti on sätete sõnastusi, mis ei ole kõige paremad. Õigusselgusest räägiti ka, kuivõrd on PS põhiõiguste osa õigusselgust üldse võimalik saavutada. Ilmselt jääb kohtupraktika kujundada suure osas. Jagab hr Lõhmuse seisukohta.

P. K. Tupay märkis, et välja on toodud olulisemad küsimused, mida arutada. Ta leidis, et peatükk ei vaja kardinaalset muutust. Õigusselgus on kindlasti argument, et muuta. Eestile võiks sobida põhiõigus isikuandmete kaitsele. PS § 130 osas nõustus ta eelkõnelejatega ja viitas artiklile 15 inimõiguste konventsioonis.

P. Pikamäe tõi samuti välja, et talle meeldis, et hr Lõhmus oli välja toonud ka vastuargumendid. Samas leidis ta, et ajaga on nii mõnigi asi paika loksunud. Edasi tasuks minna põhiõigustega. Ta leidis, et ära võiks ühtlustada piirangute klauslid, sest muidu kohtupraktika saab liiga suure koormuse. Põhiõigus isikuandmete kaitsele vajaks mõtlemist. Ta lisis ka, et väljaspool raportit pooldab ta hr Maruste ettepanekut pikendada kinnipidamist 72 tunnikule.

H. Sepp leidis, et põhiseaduse kommentaaride protsess võiks mingi sisendi siia anda. PS II peatüki juures oli tal tähelepanekuid. Ta on nõus, et õigus abielluda tekitab kindlasti poliitilisi vaidlusi. Ta ei ole skeptiline õiglase kohtumõistmise osas. Lapse õiguste teema on tema jaoks sümpaatne. Aruteluks hea on õigus heale haldusele ning ka õigus isikuandmete kaitsele. Ka see, et tutvuda

enda kohta riigiasutuses kogutud andmetega. Osa III riigikaitse seisundi ajal põhiõiguste piiramine, seda saaks ratsionaalsemalt piirata. Kui nimekirja hõrvendada, siis tuleks mõelda selle vajalikkuse peale. Et nimekiri on lai, sel on ka kindlasti oma ajalooline põhjendus. Tuleks mõelda, kas on tarvis millestki loobuda.

J. Adams selgitas, et asja juur oli selles, et saaks kohut mõista toetudes otse põhiseaduse tekstile. Kui võrdleme, mis probleemid on erinevate peatükkidega, siis selle peatüki probleemid on teistega võrreldes väikesed. Isikuandmete kaitse teema on ilus, aga seda on raske sõnastada.

M. Rask juhtis tähelepanu, et see mis PS § 130 näol on välja toodud, selle tagapõhja ei ole mõtet otsida, sest see on sinna sisse pandud üksnes seetõttu, et see meeldis. Analüüsi ei ole. Aga nüüd tuleks see teha. 48 tundi on end ajaloos õigustanud.

R. Värk juhtis tähelepanu sellele, kuidas 48 tunni jooksul saame otsused tehtud, erinevad juhtumid, näiteks rahvusvaheline relvakonflikt. 48 h tuleb siseriiklikust õigusest.

A. Jõks tõi debatiks välja õiguse puhtale keskkonnale. Ta selgitas, et ei arva, et sellist põhiõigust on vaja, aga leidis, et selle üle võiks diskuteerida. Kaldu ühele poole, keskkonnaõiguse pool on tugevam. Ülejäänud asjade osas põhiseaduse § 43 peaks täpsustama. Ta toetab piirangu klauslite ühtlustamist ja isikuandmete kaitset. Kui me aga midagi ei muuda, ei näe ka tegelikult probleemi.

R. Maruste küsis hr Jõksilt, kas tal ei ole vahel tunnet, et kui põhiseaduses on kirjas üks tekst ja kui seda sisustatakse teiste allikate kaudu, siis need kaks asja lähevad erinevates suundades. Erialainimesed teavad kohtupraktikat jne, aga tavainimese jaoks on see tundmatu maa. Kas me ei võõruta oma põhiseadust liiga kaugele.

A. Jõks selgitas, et ta ei ole vastu sellele, kui neid sätteid täpsustada.

M. Ernits nõustub hr Raskiga, et teema on elegantselt lahendatud. Ta märgib, et II peatüki osas võiks jaotada küsimused laias laatus kaheks – juriidilise vajaduse küsimused ja poliitilised küsimused või nagu hr Loot ütles, et põhiseaduse arendamise küsimused. Juriidilisteks liigitab hr Ernits järgmised küsimused: Kõige olulisemaks peab hr Ernits PS § 124 lg 3 lause 2 ja § 130 lause 2 temaatikat. Ta märgib, et õnneks ei ole need veel kohaldamiseni jõudnud. Kuid kui jõuavad, siis seal on peidus probleemide pundar, mida juriidiliselt ei pruugi olla võimalik lahti harutada. Teiseks probleemiks on PS § 20 lg 2 temaatika seoses karistusjärgse kinnipidamisega. Riigikohus leidis, et karistusjärgne kinnipidamine on tänases Eestis välistatud. Hr Ernits leiab, et karistusjärgne kinnipidamine on õigusriigis vajalik instituut, kuid tänane põhiseaduse tõlgendus välistab selle. Kolmandaks, PS § 43 kaitseala laiendamiseks ei ole hr Ernits päris nõus ja leiab, et selle väga kitsa piiriklausli tõttu peakski seda tõlgendama vaid teeloleku kaitsena, mille tingib vajadus kaitsta teel olevat kirja, mis on väljunud saatja võimkonnast ja ei ole veel jõudnud aadressaadi võimkonda. Lähtudes piiriklauslist ta selle kaitset ei arendaks kaugemale. Neljandaks, PS §-de 34 ja 35 piiriklauslites sisalduvad kumulatiivsed loetelud. St selleks, et isiku liikumisvabadust piirata, peavad sõnastuse järgi esinema kõik nimetatud tingimused. Isiku puutumatus teemaga §-s 20 sellisel kujul, nagu hr Lõhmus tõstas, on ta nõus. Isikupuutumatus on midagi muud kui isikuvabadus. Edasi on Euroopa Liiduga seonduvad küsimused, st Euroopa vahistamismäärus ja PS § 36 lg 2 ning erakondade küsimus ja PS § 48 lg 1 lause 2. Siis on küsimus, mida on tõstatanud hr Maruste, st PS § 58 ja kinnipeetavad. PS § 58 kohaselt saab piirata ainult Eesti kodanikest kinnipeetavate valimisõigust, kuid piirata ei saa Eesti kodanikuks mitteolevate kinnipeetavate valimisõigust. Kui näiteks välismaalane on saanud Eestis valimisõiguse kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel ja ta istub kinni, siis tema valimisõigust nagu piirata ei saaks. Järgmiseks lisab hr Ernits PS §-d 40 ja 41, mis on sõnastust rangelt järgides probleemsed ja äärmiselt keerulised. Tegemist on usu-, südametunnistuse- ja mõttevabadusega ning nende vabaduste üksteisest eristamise küsimusega. Näiteks tekib küsimus, kuidas on veendumused ja südametunnistus omavahel seotud jne. Viimaseks juriidiliseks küsimuseks oleks nn mitteotsustatud kodanikupõhiõigused ehk PS § 28 lg 2, § 29 lg 1, § 31 ja § 44 lõiked 2 ja 3, kus on esimesel pilgul antud õigus ainult kodanikele, kuid paar lauset edasi on öeldud, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on need õigused võrdselt Eesti kodanikega ka kõigil teistel. „Kui seadus ei sätesta teisiti“ tähendab juriidiliselt diskrimineerimisvolitust, mis võimaldab teiste riikide kodanikke ilma põhjenduseta eristada. Küsimus on selles kontekstis, kas on põhjendatud ilma põhjenduseta eristada teiste riikide kodanikke. Põhiõiguste arendamise küsimustest: Esiteks, kas PS § 25 on otsekohalduv või eraõiguslik säte või tuleks sellele lisada seadusreservatsioon. Teiseks, PS § 27 lg 1 ja õigus luua

perekond. Kõigepealt tekib küsimus, kas § 27 lg 1 on üldse põhiõigus. Riigikohus on õnneks öelnud, et on. Põhiprobleem seisneb aga selles, et see säte pärineb 1938. a põhiseadusest ja väljendab korporatiivse riigi mõttelaadi. Arutamist vääriks ka küsimus, kas lisada tuleks õigus abielluda, mis tänases põhiseaduses ei sisaldu. Abielu on midagi muud kui perekond. Kolmandaks, PS § 27 lg 5 temaatika ja küsimus, kas ja kuivõrd peaks liberaalses riigis olema perekond see, kes peab hoolitsema oma abivajavate pereliikmete eest, või peaks riski jaotus olema solidaarne. Kas suuremat riski peab kandma see, kel on suur perekond, või peaks risk olema ühiskonnastatud. Praegu tuleb nii välja, et kui oled üksi, siis on risk kõige väiksem. Ühiskond peaks aga honoreerima paljulapselisust. PS § 27 lõikes 5 on asi kuidagi teistpidi läinud. Neljandaks, PS § 28 lg 4 temaatika. Hr Loot tegi kunagi ettepaneku, et mitte lasterikkad, vaid lastega pered. Lasterikkust võib küll mõista nii, et lasterikas on pere, kus on vähemalt üks laps. Ent tänane tõlgendus on teistsugune. Ühiskond peaks aga toetama iga last. Viiendaks, PS § 15 ja õigust õiglasele õigusemõistmisele tuleks tõlgendada õigusena protsessuaalsele õiglusele. Seda ei tohi hakata tõlgendama õigusena materiaalselt õiglasele kohtuotsusele, sest seda ei pruugi kohtud suuta täita. Tegemist on arutamist väärt teemaga. Kuuendaks, § 26 ja õigus isikuandmete kaitsele on samuti arutamist väärt teema. Seitsmendaks, lapse õigused on samuti arutamist väärt teema. Kaheksandaks, kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise ja väljaandmise vastu, kui sihtriigis ähvardab surmanuhtlus või piinamine, on samuti arutamist väärt teema. Üheksandaks, sõnaselge õigus heale haldusele väärib samuti arutamist. Kümnendaks, kui sätestada põhiseaduses lai põhiõigus isikupuutumatusse, siis ilmselt kaoks ära vajadus eraldi kehalise puutumatusse garantii järele, mis on varasemalt laual olnud. Pr Sepp juhtis tähelepanu riigisaladuse ja PS § 44 lg 3 problemaatikale, mille kohaselt ei saa isiku õigust tutvuda tema kohta riigiasutustes hoitavate andmetega piirata riigisaladuse huvides. Hr Ernits juhhib tähelepanu sellele, et vastus antud küsimusele sõltub sellest, kuidas tõlgendada kvalifitseeritud piiriklausleid. Kui tõlgendada piiriklauslit kitsamalt, siis tuleb muudatuse vajalikkust tunnistada. Kui tõlgendada aga kvalifitseeritud piiriklausleid selliselt, et piirangupõhjus võib teatud juhtudel asetseda ka väljaspool piiriklauslit, siis saaks tõlgendamisega hakkama. Hr Maruste pani ette muuta struktuuri selliselt, et § 8 ja §-d 48 jj ei asetseks PS II peatükis. Tegemist oleks üsna suuremahulise muudatusega, mis ei pruugi olla tehtav olemasoleva põhiseaduse raames. Edasi, küsimus § 21 lõikes 2 sätestatud 48-st tunnist. Kõlas ettepanek pikendada ilma kohtu loata vahi all pidamise õigust kas 72 või koguni 96 tunni. Hr Ernits leiab, et eelistatavam lahendus oleks, et kui 48 tundi on ette nähtud, siis peaks riik tagama selle, et kohtunik, kes loa annab, on olemas kõigis kohtades, kus kinnipidamine võib aset leida. Probleemseks võib see osutuda nt missioonil, kus peaks siis olema kaasas missioonikohtunik. Selles ei ole ilmselt sügavamat probleemi kui rahaline probleem, Riigisiselt võiks olla valvekohtunik, sh ka nädalavahetusel. Hr Ernits mõnab siiski, et suuremahulise kriisi korral võib sellest tähtjast kinnipidamine probleemiks kujuneda. Samas tuleb arvestada sellega, et kui teema avada, võib jääda alles ka vaid 24 tundi. Hr Pikamäe pani ette ühtlustada piiranguklauslid Hr Ernits leiab, et seda võiks arutada. Kõige lihtsam lahendus oleks asendada kõik piiriklauslid lihtsa piiriklausliga, sest siis oleks kõik ühtmoodi ja praktikas midagi eriti ei muutuks, kuna lõppastmes otsustaks proportsionaalsus. Hr Jõksi tähelepanu juhtimine puhtale keskkonnale on samuti arutlemist vääriv teema.

R. Maruste tõi välja, et meil ei ole põhiseaduses õigust valida.

M. Ernits märgib, et meil on õigus hääletda ehk hääleõigus. Poliitilisi õigusi võiks samuti veelgi edasi arendada. Näiteks on puudu erakondade õigus oma vabadusi teostada. Praegu on ainult õigus kuuluda erakonda. Õigus valida kuulub samuti põhiõiguste arendamise küsimuste hulka. Näiteks on hr Maruste varasemalt tõstatanud ka küsimuse, et inimväärikust on mainitud vaid PS §-s 10, aga see on väga oluline. Võib öelda, et põhiseadus kaldub selle poole, et mida olulisem, seda lühemalt on mainitud.

R. Maruste märkis, et 48 tundi on lühike aeg, sest valvekohtunik ei pruugi selle ajaga asja lahendada ja lisas, et PS § 20 ei näe ette karistusjärgset kinnipidamist. Ta on nõus, et see on vajalik.

U. Reinsalu leidis, et oluline on küsimus, kuidas sõnastada neid asju subjektiivse põhiõigusena. Lähtekoht õigus katkematule põhiõiguste kaitsele. Inimeste õigus kultuuripärandi säilimisele, looduspärandi osana kultuuripärandist säilimine, lastega ja isikuandmete kaitsega seotud küsimusi võiks küll arutada. Minister kutsus andma hr Lõhmusele tagasisidet ka kirjalikult.

U. Lõhmus mainis, et II osa on suur ja tegelikult iga paragrahvi juures oleks võimalik midagi öelda. Tuleb mõelda, millistele küsimustele tähelepanu pöörata, eriti kui peame silmas, et ei taha peatükki ümber kirjutada, vaid parandada. Piiranguklauslitega seoses on kõige moodsam ja uuem dokument põhiõguste harta. On üks ja üldine piiranguklausel. 48 tundi - terrorismiga võitmine.

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Kirke Härma-Tamme
protokollija

**Põhiõigused Eesti põhiseaduses
(Teesid põhiseaduse asjatundjate kogu
11. detsembri 2017. aasta aruteluks)
Uno Lõhmus**

Põhiõigustele pühendatud põhiseaduse II peatükk on muutumatuna kehtinud 1992. aastast tänase päevani. Põhiseaduslikus Assamblees selgitas arutelu aluseks võetud projekti põhiautor hr Jüri Adams II peatüki erinevusi varasematest põhiseadustest järgmiselt: *“Kui nüüd minna üksikute peatükkide juurde, siis erinevalt on üles ehitatud kõige olulisem peatükk või ütleksime, teistest eristub õiguste ja kohustuste küsimus. Ja seda märkab juba pealkirjastki. On loobunud traditsioonilisest pealkirjast “Kodanike õigused ja kohustused”. On jäetud ära sõna kodanikud. Siin on püütud peatükk üles ehitada inimõigustele. Ja niivõrd palju, kuivõrd on lisaõigusi või lisakohustusi, võrreldes üldiste inimõigustega, on püütud välja tuua selle peatüki lõpuosas. Selle peatüki lahenditele on konkreetseks eeskujuks praegu kehtiv Saksa põhiseadus. Teiseks on põhiseaduse tekst püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina igas kohtus.”*¹⁶⁸

Sellest tutvustusest koorub kaks olulist rõhutust: a) peatükk on üles ehitatud inimõigustele ja b) tekst on püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina kohtus.

Iseseisvuse taastanud Eesti põhiseaduse koostamise ajaks Põhiseaduse Assamblees olid inimõigused leidnud kajastamist mitmes rahvusvahelises dokumendis, eelkõige ÜRO 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonis, kahes 1976. aasta paktis ning 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis ja selle lisaprotokollides. Inimõiguste rahvusvaheline areng kajastus põhiseaduse arutelu aluseks võetud hr Adamsi töögrupi projektis siiski mõnevõrra lünklikult. Projekt ei näinud ette õigust elule, piinamise, julma või väarikust alandava kohtlemise keeldu, õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse. Arutelu käigus need õigused ekspertide märkuste järel lisati, samuti keeld teotada au ja head nime ning õigus õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni eeskujul sõnastati vabaduse võtmise alused. Lisati põhiõiguste piiramise proportsionaalsuse põhimõtte. Põhimõtte, mis oli kasutusele võetud paljude riikide konstitutsioonikohtutes ning Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Pärast põhiseaduse vastuvõtmist on heaks kiidetud uus põhiõigusi sisaldav dokument – Euroopa Liidu põhiõiguste harta, millel on 1. detsembrist 2009 Euroopa Liidu aluslepingutega samaväärne õigusjõud. See dokument ei sisalda üksnes mitut uut põhiõigust, vaid erineb EIÕK- st ka sõnastuselt ja teistsuguse lähenemisega põhiõiguste piiranguklauslitele.

Inim- ja põhiõiguste arengut silmas pidades pakun arutluseks mõned küsimused, kuid tõden juba praegu, et PS II peatüki kohaldamispraktika on suutnud täita põhiseaduse lüngad ning siluda konarused.

I Põhiõiguste kataloog

Komisjon võiks mõtteid vahetada põhiõiguste kataloogi täiendamise üle. Siinkohal mõned ettepanekud:

- 1) Sätestada põhiseaduses õigus isikupuutumatussele.

Põhiseadus nimetab ka praegu õigust isikupuutumatussele. Nimelt § 20 esimese lause järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatussele. Nii paragrahvi esimene lause kui ka vabaduse võtmise alused on üle võetud EIÕK artikli 5 lõikest 1. Inimõiguste kohtu praktikas on selles artiklis käsitletud isikuvabadust ja –puutumatussele vaadeldud koos kui vahistamise või kinnipidamisega seonduvat füüsilise vabaduse kaitset. Samamoodi tõlgendatakse §-s 20 sätestatud vabadust ja

¹⁶⁸ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Justiitsministeerium, 1997, lk 121.

isikupuutumast põhiseaduse kommentaarides. *“See säte kaitseb füüsilist (kehalist/ruumilist) vabadust ja turvalisust ega hõlma vaimset, majanduslikku, keskkonnaga seotud, sotsiaalset või muud vabadust. Paragrahv annab igaühele kaitse vabaduse võtmisel kas kinnipidamise, vahistamise või vangistuse kujul, mille panevad toime ja mille eest on vastutavad avaliku võimu organid. Seega ei hõlma (isiku)vabadusõigus füüsilise vabaduse igasugust piiramist”* (lk 273, komm 5). Põhiseaduse § 20 kaitseala on sellise tõlgenduse järgi ilmselgelt liiga kitsas, et tagada kõigi isikupuutumaste riivete kaitse.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on õigusele kehalisele ja vaimsele puutumatusel pühendatud artikkel 3, mis sisaldab ka põhimõtteid Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioonist. Õigus isikuvabadusele ja turvalisusele on sätestatud artiklis 6. Harta eristab seega selgelt isikuvabadust ja turvalisust kehalisest ja vaimsest puutumatusest.

Vastuargumendi järgi võib kaitsealade ebamäärasust ületada tõlgendamise teel. Nii on toimunud Riigikohus ja EIK, kuigi erinevaid teid kasutades. RKPJK on ühes otsuses tunnustanud põhiõigust seksuaalsele enesemääramisele, mis on hõlmatud isikupuutumaste kaitse (PS § 20) ja eraelu kaitsega (PS § 26) [RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15, p 17.2]. EIK järgi võivad füüsilise ja psüühilise puutumaste riived sõltuvalt asjaoludest kuuluda artiklite 3 või 8 kaitsealasse (vt EIKo 12.11.2013, Söderman vs. Rootsi). Kas on aga selge, millised isikupuutumaste juhud kuuluvad PS § 20, ning millised §-de 18 ja 26 kaitsealasse?

2) Sätestada põhiseaduses õigus õiglasele õigusemõistmisele

Põhiseadus sisaldab õigusi, mida saab pidada õiguse õiglasele õigusemõistmisele alaõigusteks. Need õigused on kirjas §-des 22, 23 ja 24. Need paragrahvid ei sisalda kõiki õiglase õigusemõistmise alaõigusi. Põhiseaduses erinevalt EIÕK-st ei selgu, millised minimaalsed õigused tuleb süüdistatavale tagada.

Vastuargument: RKPJK tõlgenduse järgi tagab põhiõiguse tõhusaks õiguskaitseks ja ausale õigusemõistmisele põhiseaduse § 14 (vt RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-03; 20.03.2014, 3-4-1-42-13) või põhiseaduse § 14 koostoimes §-ga 15 lg 1 (RKPJKo 20.11.2014, 3-4-1-46-14).

Põhiseaduse §-i 14, mis ütleb, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, on tõlgendatud kui üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Kuna § 14 ei ütle midagi selle kohta, millised on süüdistatava minimaalsed kaitseõigused, siis saab paragrahvi sisustada üksnes EIÕK artikli 6 ja konventsiooni kohaldamispraktika abil, mõnikord ilma põhiseaduse §-le 14 osutamata. Nii on ka toimunud Riigikohtu kriminaalkolleegium, kes märgib, et süüdistatava õigus küsitleda tunnistajaid tuleneb EIÕK artikli 6 lõikest 3 ning sama ütleb KrMS § 15 lg 3 (vt RKKKo 01.02.2017, 3-1-1-109-16). Mõneti kahandab vajadust sätestada põhiseaduses õigus õiglasele õigusemõistmisele kriminaalmenetluse üha suurem hõlvamine Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalaga.

3) Lisada põhiõiguste kataloogi õigus oma isikuandmete kaitsele

Infotehnoloogia üha suurema võimekuse tõttu koguda inimese kohta tohtul hulgal informatsiooni ja isikuandmete kaitse tähtsustamise tõttu on kõige uuemas põhiõigustealases dokumendis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sõnastatud uus õigus – õigus oma isikuandmete kaitsele (art 8). Seni pole küll Euroopa Kohus selgitanud, millised on era- ja perekonnaelu austamise ja isikuandmete kaitse vahekord. Inimõiguste kohtu järgi on isikuandmed EIÕK artikli 8 kaitsealas.

Vastuargument: isikuandmete kaitse on tagatud eraelu puutumast ettenägeva põhiseaduse §-ga 26 või § 19 lõikega 1, mis sisaldab üldist vabadusõigust.

4) Sätestada õigus abielluda ja õigus luua perekond

Põhiseaduse § 27 reguleerib küsimusi, mis puudutavad perekonda, abikaasade võrdõiguslikkust, vanemate õigust ja kohustust kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest ja abivajavate

perekonnaliikmete hoolitsuskohustuse, kuid ei sisalda sõnaselgelt õigust abielluda ja luua perekond.

Õiguse abielluda ja luua perekond sisaldab nii ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (art 23 lg 2) kui ka EIÕK (art 12), mistõttu pole selged kaalutlused jätta see põhiõigus põhiseaduses sõnastamata. Aktuaalsust pole põhiõigus kaotanud, mida võib järeltada Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhjal (art 9). Tähelepanu tuleb juhtida õiguse erinevale sõnastustele. ÜRO pakt ja EIÕK räägivad abielualise mehe ja naise õigusest abielluda ja luua perekond. Euroopa Liidu põhiõiguste harta sõnastus on sooneutraalne, kuid jätab üksikasjad riikide otsustada.

5) Sättestada lapse õigused

Põhiseaduse § 27 jätab laste kaitse seaduse sõnastada, täpsustamata, millistest põhimõtetest peaks seadusandja lähtuma. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 24 seevastu sisaldab laste õiguste tuuma.

Vastuargument: lapse õigusi reguleerib lapse õiguste konventsioon, mis jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. Kui aga kasutada argumenti, et üks või teine inimõigus sisaldub konventsioonis, mille osaline on Eesti, siis võib kergesti jõuda järele, et põhiseaduses polegi vaja põhiõiguste peatükki.

6) Sättestada kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral

Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse on võetud säte, mis ütleb, et kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus (art 19 lg 2). Põhiseadus keelab üksnes Eesti kodaniku väljasaatmise (§ 36 1. lause), kuid ei välista Eesti kodaniku välisriigile väljaandmist (§ 36 2. lause).

Vastuargument: kaitse nimetatud ohu korral saab sarnaselt EIK praktikale tagada põhiseaduse paragrahvide 16 ja 18 tõlgendamise teel.

7) sättestada põhiseaduses õigus heale haldusele

Riigikohus kinnitas 17.02.2003. a otsuses kohtuasjas 3-4-1-1-03, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 sättestab õiguse heale haldusele ja annab õigusele ka konkreetse sisu.

Kokkuvõtvalt: põhiseaduses on kolm paragrahvi, 13, 14 ja 19, mis annavad võimaluse täiendada põhiõiguste kataloogi uute õigustega, mida põhiseadus sõnaselgelt ei nimeta. See tagab põhiõiguste lünkadeta kaitse. Paraku sel viisil uute põhiõiguste loomine või täpsustamine jätab jälje õigusselgusele.

II Põhiõiguste struktuur ja sõnastus

Nii EIÕK kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostajad pidasid otstarbekaks koondada era- ja perekonnaelu, kodu ja kommunikatsiooni saladuse austamine õigus ühte artiklisse. Kõiki neid õigusi või pidada privaatsusõigusteks.

Meie põhiseaduses kasutatakse teistsugust lähenemisviisi. Hr Jüri Adamsi töögrupi poolt koostatud põhiseaduse eelnõu sätetas §-s 12, et kodu on puutumatu. Paragrahvi sõnastus vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 12. Adamsi töögrupi eelnõu § 17 käsitas posti, telefoni või muul teel edastatavate sõnumite ja kirjade saladust, mis vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 16. Õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse ei tunnustanud põhiõigusena sõjaeelsed põhiseadused ega pakkunud ükski kuuest Põhiseaduse assambleele esitatud põhiseaduse eelnõust. Eraelu puutumatus sättestamisele põhiõigusena hakati mõtlema professor I. Rebase märkuse tõttu. Lõppkokkuvõttes lisati põhiseadusse § 26, mis deklareeris igapäevase õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse.

Paragrahvide 26, 33 (kodu puutumatus) ja 43 (sõnumite saladus) piiranguklauslite sõnastamiseks võeti eeskju ilmselt EIÕK artiklist 8. Kui EIÕK järgi on kõigi neljal põhiõigusel ühine piiranguklausel, siis põhiseaduses samade õiguste piiranguklauslid erinevad. Tugevamalt on kaitstud sõnumite saladus. Inimõiguste kohtu praktika näitab, et osa riigivõimu tegevusi, näiteks salajane jälgimine riivab nii eraelu, kodu, kui ka sõnumite saladuse puutumatus. Erinevad piiranguklauslid tekitavad raskusi piirangu põhiseaduspärasuse hindamisel ja loovad eksliku ettekujutuse ühe või teise põhiõiguse olulisusest.

Liiasi on kõige tugevamalt kaitstud põhiõiguse sõnumite saladusele kaitseala sedavõrd piiratud, mis ei vasta muutunud kommunikatsioonivahenditele. Riigikohtu kriminaalkolleegium on öelnud, et põhiseaduse § 43 saab tõlgendada vaid viisil, et sõnum on kaitstud üksnes selle teeloleku ajal (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14).

Euroopa Liidu põhiõiguste harta kaitseb isikute kommunikatsiooni, kuigi harta eesti keelde tõlkija on sõna “kommunikatsioon” (*communications*, Kommunikation) kohandanud põhiseaduse eeskujul meelevaldselt “edastatavateks sõnumiteks”. Sõnum ja kommunikatsioon pole sünonüümid. Sõnum väljendab edastatavat teavet, kuna aga kommunikatsioon koosneb suhtluse sisust ja selle edastamisel tekkivatest metaandmetest. Samamoodi tõlgendab EIK konventsioonis kasutatavat terminit “korrespondents”.

Ülaltoodud valik on teadlikult minimalistlik, sest komisjon on pädev uurima üksnes põhiseaduse muutmise vajadusi.

III Põhiõigused riigikaitse seisundi ajal

Riigikaitse valdkonna sätete pakutavate muudatuste järgi sõnastatakse § 130 järgmiselt:

§ 130. Riigikaitse seisundi ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud §-des 8, 11-18, 20 lg 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

Teksti põhiosa järgib põhiseaduse senist sõnastust, millega seondub kaks probleemi:

- 1) Sätte sõnastuse järgi kaitstakse riigikaitse seisundi korral mõnda õigust tugevamini kui normaalses olukorras. Vaid §-s 18 (ebainimlikule kohtlemise keeld) sätestatud õigust võib pidada absoluutseks. Kõiki teisi õigusi võib ka tavaolukorras piirata. Seega ei saa pidada õnnestunuks sõnu “piirata ei tohi õigusi ja vabadusi...”. EIÕK artikkel 15, mis räägib õigustest hädaolukorras, on eesti keelde tõlgitud kui kohustuste täitmise peatamine hädaolukorras. Konventsiooni inglise ja prantsuse keelsed versioonid kasutavad sarnast sõna “derogation”, “dérogation”. Cornu “Vocabulaire juridique” annab mõiste “dérogation” esimeseks seletuseks – *Action d’écarter l’application s’une règle dans un cas particulier*. Oxford Dictionary of Law EIÕK artikli 15 kohta: *A provision that enables a signatory state to avoid the obligations of some but not all of the substantive provisions of the rest of the Convention*.
- 2) Põhiseaduse § 130 toodud õiguste loetelu on ülemäära ulatuslik, et neid kõiki saaks ja peaks tagama hädaolukorras. EIÕK näeb ette, et taganeda või kõrvale kalduda ei või kõige olulistematest õigustest nagu õigus elule (art 2), sedagi ühe reservatsiooniga, keelust piinata või ebainimlikult või alandavalt kohelda (art 3) ja pidada kedagi orjuses (art 4).

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 11

Justiitsministeerium, Tallinn

08.01.2018 nr 11

Algus kell	14.03	Lõpp kell	16.20
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Katrin Välimäe		
Võtsid osa:			
kogu liikmed:	A. Mõttus, A. Jõks, J. Raidla, M. Ernits, M. Rask, R. Maruste, R. Värk, U. Lõhmus		
Puudusid:	H. Loot, J. Adams, Ü. Madise, P. Pikamäe		
Justiitsministeeriumi			
esindajad:	H. Kaares, I. Pärnamägi, M. Jõeorg-Jurtšenko, M. Gross		
Kutsutud:	P. K. Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
Veebruarikuu koosoleku toimumise võimalikud ajad.
Ülle Madise seisukoha arvamine protokollis juurde.
2. Riigikorraldusõigus II.

1. Korralduslikud küsimused

Minister juhata koosoleku sisse.

Lepiti kokku, et järgmine koosolek toimub 20.02.2018 kell 14.00-16.00.

Ü. Madise materjal arvatakse protokollis juurde.

„Nagu eelnevalt teatatud, ei saa ma tänasel istungil osaleda.

Esitan mõned tähelepanekud seekord kirjalikult ja palun need ka protokollida.“

Üldine tähelepanek on sama, mis varem pakutud muudatuste puhul. Esmalt tuleks vastata küsimusele, mis oleks olnud või saaks olema teisiti, kui pakutud muudatused kehtiksid? Kas olukord oleks teistsugune? Kui ei, siis ei ole muudatust vaja. Põhiseaduse muutmine sisulise vajaduseta, elulist muudatust esile kutsumata, kahandaks põhiseaduse tähendust Eesti õigusaktide hierarhias. Kui aga olukord oleks teistsugune, siis kas see oleks ka parem?

Sel põhjusel ei saa toetada ettepanekut lisada § 65 lõige p 14 sõnastuses: „Riigikogu võib usalduse kaotuse tõttu kahekolmandikulise häälteenamusega tagandada tema poolt ametisse valitud või nimetatud isikuid. Tagandamise kord sätestatakse seadusega“ (nn *impeachment*). Sellise muudatuse siseseviimine ründab võimude lahusust, kuna võimalikuks saaks näiteks riigikohtunike tagandamine, kui nad ei tee poliitilisele enamusele meelepäraseid otsuseid. Soov tagada parlamendi enesekehtestamist on mõistetav, aga see ei tohi viia võimude lahususe põhimõtte ühemõttelise hävitamiseni. Sarnaselt politiseeriks muudatus ka õiguskantsleri ja riigikontrolöri ametid ning seaks ametis oleva presidendi sõltuvusse Riigikogu pidevast heakskiidust (vt ka ettepanek § 82 p 2 juures). Põhiseaduslike institutsioonide ametikandjaid on võimalik tagandada kuriteo toimepanemisel. Pakutud muudatus seaks sõltumatud ametikandjad pideva poliitilise surve alla: ennekõike populistlikel eesmärkidel (nt inimõigusi ja liberaalset demokraatiat kaitsvate otsuste ja seisukohtade eest) antaks tagandamisnõudeid sisse pidevalt. Need kahandavad autoriteeti ja tekitavad ühiskonnas konflikte juurde ka siis, kui lõpuks Riigikogu enamuse toetust ei leia. Sellega reastuks Eesti Poola jt õigusriiklusest kaugenemise tõttu kritiseeritavate riikide sekka.

PS § 71 on soovitud täiendada lausega: „Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile.“ Kui üldse kaaluda sarnase täienduse tegemist, siis tuleks juba põhiseaduses ette näha garantiid kergekäelise delegeerimise takistamiseks, välistades nt PS § 65 teatud punktid selgesõnaliselt.

Ettepanekut õigusloome üldpõhimõtte kehtestamiseks soovitud viisil (lisada säte: „Seadusega reguleeritakse Põhiseaduse aluspõhimõtteid ja riigikorralduse olulisi küsimusi. Ülejäänud regulatsioonid antakse Põhiseaduse ja seadustega kooskõlas olevate alamalseisvate õigusaktide ja kohtupraktikaga.“) ei toeta, kuna see ei aita mingil viisil kaasa õigusselgusele, ega kanna endas ka muud lisaväärtust.

Ei toeta ettepanekuid, mis puudutavad õiguskantsleri normikontrollipädevuse õõnestamist ja individuaalkaebemehhanismi konstrueerimist. Paljudel juhtudel on tänane õiguskantsleri algatatud normikontroll inimeste õiguste kaitse ning samas ka parlamentarismi kaitse seisukohalt parem viis mõne normi põhiseaduspärasuse hindamiseks. Otsekaebuse puhul analüüsiks Riigikohus asja üksikjuhtumi pinnalt ja seega palju kitsamalt kui õiguskantsleri algatatud abstraktses normikontrollis; otsekaebuse esitamist piirab normi asjasepuutuvuse nõue. Õiguskantsleri algatatud normikontroll võimaldab hinnata normi põhiseaduspärasust avaramalt juba täna. See on ka põhjus, miks õigusriigina peaksime olemasolevat õiguskantsleri üldist normikontrollipädevust hoopis väärtustama, selle asemel, et seda rünnata. Põhiseaduse muutmise eesmärgiks ega tagajärjeks ei tohi olla põhiõiguste kaitse halvendamine. Eriti ohtlikult mõjub see ettepanek koostoimes eespool mainitud *impeachment*'iga, mis viib riigikohtunikud oma igapäevatöös otsesesse sõltuvusse poliitilisest patronaazhist. Seisukoht, et tänane põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem on ennast ammendanud, on oma argumenteerimatuses arusaamatu. Muu hulgas pole siin arvestatud, kui palju põhiseadusevastaseid norme parandatakse ja põhiseadusevastaseid tegevusi lõpetatakse just õiguskantsleri pöördumise peale, mistõttu polegi alati vaja asja Riigikohtuni viia.

Riigiõiguslikku ega praktilist vajadust seega õiguskantsleri peatüki muutmiseks pole. Õiguskantsleri roll on võrreldes Riigikontrolli rolliga muutunud oluliselt vähem. Siiski mahub mõlema institutsiooni areng põhiseaduse raamesse, põhiseadus ei takista institutsioonide pidevat arendamist. Õiguskantsleri põhiroll on põhiseaduslikkuse järelevalve ja nii peaks see ka jääma. Selliselt kaitstakse parimal moel isikute õigusi ning Riigikogu rolli.

20-päevane tähtaeg: tegemist on tõesti liigse detailiga, mis võinuks sellisena sätestamata jääda. See ei ole normide abil mõistlikult reguleeritav küsimus, juhtumid on selleks liialt erinevad (võrdkohtu- ja kohtueelse menetluse tähtaegadega). Riigiõiguslik tava on kujunenud, praktikas probleeme ei ole, mistap oleks soovitav muudatust mitte teha. 3-kuuline tähtaeg on vahel liiga pikk (nt mõne ministri või KOV volikogu määruse vaidlustamise korral), vahel liiga lühike (nt pikka aega lahendama looduskaitsete maade riigile ostmise või piirangute hüvitamise asjas).

2. Riigikorraldusõigus II

Minister andis sõna Rait Marustele.

R. Maruste: Ettevalmistatud tekst on lakooniline. Muudatusi on kahte laadi. Esiteks PS struktuuri korrastamine ja paragrahvide ümber tõstmine. Teiseks on uued ideed, mida peaks PS kirja panema.

Ettekanne hõlmas põhiseaduse peatükke: III. Rahvas, IV. Riigikogu, V. Vabariigi President, VI. Vabariigi Valitsus (ei näinud olulist vajadust peatüki muutmiseks), VII. Seadusandlus, VIII. Rahandus ja riigieelarve, IX. Välissuhted ja välislepingud (ei oska midagi lisada), XI. Riigikontroll, XII. Õiguskantsler.

Ettekandja ettevalmistatud materjal on lisatud protokollile.

Minister: Maksimaalselt 8 minutit sõnavõtuks. Täiendavad märkused saab ettekandjale esitada kirjalikult.

Sõnavõttud:

Allar Jõks: Ettepanek jätta kõrvale kohtu-, presidendi- ja demokraatia teema (rahvahääletusega seonduv ja erakonnad) sellepärast, et see on teiste töögruppide/raportöörade poolt tehtud. Neil asjadel praegu ei peatu. Toetan ettepanekutest ühe ametiaja piirangut. Võib vaielda, kas seda teha PS või mitte, sellepärast, et Riigikohtu esimehe ametiaeg on kohtute seaduses. Keegi ei ole seni

tõstatanud selle normi põhiseaduspärasust. Üks ametiaeg võiks olla põhjendatud. Mulle meeldiks Riigikogu suurust vähendada selleks, et reformi käigus näidata eeskujut. Puudub aramus, kui suur peaks Riigikogu koosseis olema. Toetada tuleks ettepanekut, et seadusandluse juures, eelkõige PS §-s 102, võiks olla täiendus stiilis, et seadusi võetakse vastu kooskõlas PS-ga, seadus peab olema avalikes huvides ja avatud, seaduse menetlemine peab olema avatud ja kaasav. Hea õigusloome põhimõtted võiksid siin kirjas olla sellepärast, et vastasel juhul neid alahinnatakse ja ei järgita. Toetan ka PS § 111 täiendamist/muutmist, kus Eesti Pangal eesti raha emissiooni õigus ära võetakse. Ei toeta Õiguskantsleri peatüki muutmist laiemalt. Ühtin siinkohal pr Madise toodud kriitikaga. Selle peatüki revideerimiseks peaks olema mingigi kriitiline vajadus, aga minul praegu selliseid andmeid ei ole. Õiguskantsleri peatüki juures võiks muuta tähtaega, mille jooksul Riigikogu peaks seaduse PS-ga kooskõlla viima. Siin võiks eeskujuks võtta Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse, mis räägib mõistetest: täiskogu töönädal, tööpäev, istungipäev. Tagandamist kui sellist ma ei toeta. Ma ei näe, et selleks on vajadust. Mehhanism on seadustes olemas ja töötav. Presidendi vanus pole riigiõiguslik küsimus. Võib-olla peaks presidendil hoopis vanuse ülempiir olema. Peatükkide järjestuse muutmist ei toeta.

Uno Lõhmus: Riigikogu liikmete arvu vähendamine 81-le võiks olla päris sobilik. Kahtlen, kas me liigselt ei piira demokraatiat, kui seada tingimus, et Riigikogu liikmeks saab olla kaks järjestikkust koosseisu. Pole kindel, et see nn broilerikasvatust tagasi tõmbaks. Tagandamise küsimus taandub sellele, millisel juhtudel saab rääkida usalduse kaotusest. Otsuste delegeerimine Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile tuleks kõne alla, aga mitte seaduste osas. Peaks kohendama seda sõnastust. Seadusandlus, kahtlen pakutavas. Millised on riigikorralduse olulised küsimused? Kompetentsi kindlaksmääramine ise tekitab palju vaidlusi. Presidendi kandidaadi vanuse tõstmise vajaduses kahtlen. Noored on juba muutunud küpsemaks. Ühekordne ametis oleku tähtaeg seitse aastat väärrib kaalumist. Teiseks ametiajaks kandideerimisel on oht, et oma arusaamisi tuleb kohendada vastavalt sellele, et saada tagasi valituks. Kahtlen, kas peaks olema säte, et eelarve peaks olema tasakaalus või ülejäägiga. Delikaatne küsimus, aga võiks Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele anda võimaluse, et vahetevahel on see teisiti.

Madis Ernits: Teeksin üldviite algseisukohtadele, kus oli ka Riigikogu teatud küsimusi käsitletud. Näen, et seal on võib-olla mõned probleemid veel. Põhiline küsimus riigikorraldusõiguse muudatuste arutamisel peaks olema see, et olemasolev PS võimude tasakaal ei tohiks paigast nihkuda, sest see on andnud meile kõigi aegade kõige edukama PS. Kui komisjoni töö tagajärjel peaks kunagi jõustuma üks muudatus, mis seda tasakaalu ühele või teisele poole nihutab, siis ma pean selle komisjoni tegevust ebaõnnestunuks. Toetan *impeachment*'i, aga pisut teistsugusel kujul. *Impeachment* saab kõne alla tulla ainult Vabariigi Presidendi korral ja ainult PS raske rikkumise korral. Usaldust saab kaotada ainult see, keda on enne usaldatud. See tähendab, et tegemist peab olema poliitilise ametikohaga. Sõltumatu ametnik ei saa kaotada usaldust sellepärast, et tal on sõltumatus, tema töö ei rajane usaldusel. Erakonna paragrahvi idee väärrib edasist arutamist, eeskujuks Saksa Grundgesetz'i artikkel 21. Riigikogu otsustuspädevuse delegeerimine komisjonidele väärrib edasist arutelu. Vabariigi Presidendi ühekordne 7-aastane ametiaeg väärrib edasist arutelu. PS § 105 lg 4 kaotamist tuleks analüüsida. PS § 83 lg 3 tühistamist võiks arutada, sest annab kohtule poliitilise otsustusõiguse. PS § 83 lg 4 ja § 142 lg 2 ranged tähtajad ei sobi PS. Riigieelarve regulatsioon peab olema paindlik. Väga lihtsad lahendused sellises keerukas valdkonnas ei pruugi kriisisituatsioonis olla edukad ja võivad kaasa tuua PS rikkumise. Jälle viitan Saksa Grundgesetz'i artikkel 109 lg-le 3, kus kriisi tagajärjel just nn võlapidur sisse viidi. Riigikontrolöri ametiaja ühekordseks muutmist ja volituste kestuse muudatust põhimõtteliselt toetan, see aitab tagada sõltumatust. Sama kehtib ka õiguskantsleri puhul. Õiguskantsleri pädevuste kataloogi arutelu võiks jätkata. Kriminaalvastutuse väljajätmine PS-st väärrib samuti toetust. KHN sätestamine PS on oluline punkt. Konstitutsioonikohtu teema väärriks edasist analüüsi, aga sellega seoses on mitmeid küsimusi. PS § 9 võiks jääda II peatükki. PS § 56 peaks jääma sisse termin „riigivõim“, muidu läheb see segamini KOV võimuga. Ei toeta rahvaküsitluse kui mittesiduva instituudi sätestamist PS. Petitsioon peaks jääma õiguseks. Riigikogu liikmete arvu vähendamist ei toeta, kuna see kujutab endast ohtu demokraatialle. Riigikogu liikmeks oleku kordi ei tohi piirata, sest see, keda valida, on rahva otsus. PS aluspõhimõtteid ei saa muuta seadusega. Vabariigi Presidendi vanuse piiri muutmist ei toeta.

Paloma Krõõt Tupay: Kui küsimusi sõnastada, siis võib-olla ka vastuseid vaadata PS ekspertiisi vaatevinklist. Siin võib tekkida oht, et tõusetub kriitika, et mida siin hinnatakse. Kas see on alternatiivne poliitikute kogu, kes kokku tuleb ja mõtiskleb või on ka mingi iva. Põnev on erakondi puudutav regulatsioon. Tasub vaadata artikkel 21 Saksa põhiseadusest. Muuhulgas ka sellepärast, et kui räägime erakondade privileegist, siis idee on olnud poliitilise vabaduse kinnistamine, sellega käib kaasas erakondade vastutus. Erakondade sisekorraldus peab olema demokraatlik. Rahvasaadiku valimise piiramine kaheks ametiajaks on minu meelest piirav. Huvitav oleks arutada jätkuküsimusena opositsioonivõimekust Riigikogus. Tagandamise juures näen, et tekib sõltumatuse küsimus riigikontrolöri ja õiguskantsleri puhul. Riigipea küsimust tasub vaadata eraldi. Otsustuspädevuse delegeerimine komisjonidele tasub kaaluda, mis ulatuses õigusi saab delegeerida. Presidendi vanuses ei näe probleemi. Presidendi ametiajas ei näe ka kindlat probleemi, see on minu arvates pigem poliitiline küsimus. PS § 111 nõustun. Riigieelarve küsimusi ei peaks PS reguleerima, see on poliitiline küsimus.

Aaro Mõttus: Toetan üldjoontes pr Madise sissejuhatavas osas öeldut. Ei toeta peatükkide ja paragrahvide ümbertõstmist. PS muutmise ettepanekutena ei tuleks neid kaaluda. Ei toeta Riigikogu liikmete arvu muutmist, ei too kaasa mingit positiivset mõju Riigikogu töövõimele. Ametnike arvu tõusuga kompenseerida Riigikogu liikmete arvu vähendamist, ei ole õige tee. Ei toeta kandideerimisõiguse piiramist kahe koosseisu osas. Rahval peaks olema võimalus otsustada, keda ta valib Riigikokku. Ei toeta Riigikogu pädevust tagandada/avaldata umbusaldust tema poolt ametisse nimetatavatele ametiisikutele. Nõus, et presidendi osas praegune volituste lõppemise kord seoses süüdimõistva kohtuotsusega ei ole sobiv ja selles osas võiks töö jätkuda. Riigikogu pädevuste delegeerimine komisjonidele, tänane PS tekst Riigikohtu lahendi abil võimaldab sellist delegeerimist. Võib-olla see säte oleks asjakohane EL asjadega seoses. Tõsi, et seadusloome delegeerimise pädevused on mõnede Euroopa riikide PS-s, aga Eesti kontekstis ja Riigikogu eripära arvestades ei ole see hea idee. Ettepanekutes ei ole, aga markeerin ära küsimused sellest, kas istungjärgud peaksid olema sellisel kujul PS kirjas, see teeb Riigikogu töögraafiku palju jäigemaks. Arupärimistega seoses on tekkinud küsimused, kas selline ajaline võimalus takistab infoõiguse teostamist. PS § 61 tegutsemisvõimelise parlamendi puudumine mingi aja jooksul ja Riigikogu liikmete volituste lõppemise aluste puhul võib praktikas tekitada probleeme. Seadusandluse peatükis õigusloome üldpõhimõtte. Minu hinnangul Riigikohtu praktika on suunanud praktikat selles suunas, et seadused on väga detailseks läinud. Ülereguleeritust see ettepanek niikuinii ei vähendaks. Rahvahääletuse puhul olen nõus, et erakorralised valimised selle tagajärjel, et rahvahääletusele pandud eelnõu poolthääletenamuse mitte saamisel, ei ole kohane. Võiks arutada kuidas rahvahääletuse korda muuta. Rahvaküsitluse probleemi lahendaks võib-olla ära, kui näha ette nõuandva iseloomuga rahvahääletuse regulatsioon. Probleem on ka PS §-ga 104. Eraldi nimekiri seadustest ei ole kõige õnnestunud lahendus ja praktikas tekib sellega probleeme. Presidendi ametikoht, ettekujutuses pika poliitilise karjääri lõpp. Kahtlen, kas on vaja regulatsiooni muuta. Ametiaja pikkus on omaette arutelu küsimus.

René Värk: Meeldis idee „Rahva“ peatükki natukene sisukamaks muuta ja osad sätted sinna tõsta. Kindlasti ka omaalgatusliku vastupanu väljavõtmine sellisel kujul. See tekitab praktilisi raskusi ja keerukusi tulenevalt rahvusvahelisest õigusest. Ühekordse ametiaja ideed meeldivad, tagab teatud sõltumatuse. Tagandamispädevus nii ja naa, peab olema võimalus isik tagasi kutsuda, kuid seoses oma sisulise pädevuse minetamisega ja kohtunikud peaksid sellest välja jääma. Sellega peaks tegelema. Riigikogu liikmeks kaks ametiaega järjest, minule sümpatiseerib see idee. Tervistavat mõju poliitilisele kultuurile võiks omada. Demokraatia ei ole ju piiranguteta asi. Ei ole sellele vastu. Presidendi vanust võiks tõsta. President teeb selle ameti selleks, kes ta on isikuna, oma kogemuse, talendi ja muuga. Vanus on oluline asi selle juures, 50 oleks täitsa mõistlik. Eelarve tasakaal on põhimõtteliselt tore mõte, aga ei usu, et peaks olema PS kirjas, näiteks sõjaseisukorras vms ootamatus olukorras poleks võimalik riiki kaitsta. Ranged tähtajad ei ole tihti realistlikud, tuleks üle vaadata. 9. peatükk tasuks terminoloogiliselt üle vaadata (ühinemised, konventsioonid, ratifitseerimised jms). Õhus on ikkagi küsimus, milline on meie PS ja rahvusvahelise õiguse vaheline seisukord. Mingisugune juhtnõr võiks olla.

Märt Rask: PS praeguse teksti analüüsi ja uute ettepanekute tegemise juures on üks juhtmõte, tuleks väga selgelt välja kirjutada, miks ta on just sellisena kehtestatud, miks nendes tingimustest tulenevalt sattusid sätted ühte, mitte teise kohta ja mis põhjusel on rõhutatud ühte või teist asja. II peatüki sätete tõstmine III peatükki, rahvas kui õigussubjekt ja rahva defineeritud kogum ei lange omavahel kokku. Erakondade käsitlemise küsimus, ei näe, et praegune Riigikogu keelaks erakondadesse kogunemise ära vms, aga PS tuleks panna see garantii. Vääriks kindlasti edaspidist arutelu ja tähelepanu, et luua demokraatia garantii läbi erakondade. IV peatükk Riigikogu, vähendamise korral on küsimus komisjonide ja opositsiooni võimekusest. Lisaks tekib nõ tagatubades otsustamise küsimus. Numbri arutamine on populaarne teema. Riigikogu mainet numbriga ei paranda, täitevvõimu tugevdaks. Ei soovi, et muudatused viiksid täitevvõimu veelgi suuremale mõjule. Metoodiline märkus puudutab rahvaesinduse piirangut. Tuleks selgelt küsida, kas ka ministriks või peaministriks ei sobi kolmandat korda. Sobivust saab öelda rahvas rahvahääletusel. Lk 8 toodud ettepanek, et seadusega reguleeritakse PS aluspõhimõtted. Seadusega ei ole võimalik reguleerida asju, mis peavad olema PS. Vabariigi President, kas Sa ei kaalunud sellest institutsioonist loobumist? Mina kaalusin. Riigieelarve tasakaal, eufemism rahvalikus keeles stiilis „Eesti riik ei ela võlgu“ oleks asjakohane, ilma konkreetse rahandustermini kasutamisetä. Õiguskantsler praegu toimib ja võiks edasi toimida. Kohus, sellesisuline katse aastal 2010 tehti, mis ei õnnestunud.

Jüri Raidla: Struktuurilised muutused ei lähe kokku meie ülesandega. Parlamendi koosseisu suurus on väga õiguslik küsimus, seotud preambuliga. Ärme tõlgendamisega väga kitsaks lähe. Rahva peatükki mõnede sätete sisse kirjutamine on põhjendatud. Rahvaküsitluse ja petitsiooni jätkaksin välja, ei ole võimu teostamise meetodid. Erakondluse küsimuse toomine PS on põhjendatud ettepanek. Põhiseadusliku korra omaalgatuslik kaitse, välja pakutud muudatus on väga hea, sest jätab välja õiguse kaheldava väärtusega teostamise. Riigikogu liikmete arv - usun, et koosseisu vähendamine on tarvilik ja kooskõlas PS preambulisel kätetud eesmärkide ja rahvuslike huvidega. Riigikogu liikmete kahe järjestikuse koosseisu osas olen kahevahel, meetmel on riive demokraatia aluspõhimõtetega. *Impeachment*, mulle see teema meeldib, kohtunikud tuleb välistada. Presidendi puhul tuleks *impeachment* sisse tuua. Riigikontrolöri ja õiguskantsleri osas võiks *impeachment* olemas olla. Küll aga tuleks oluliselt kõrgemaks tõsta hääletuskvooti, et see ei muutuks poliitilise revanši teemaks. Vohava õigusloome ohjeldamise osas ei ole veendunud, et välja pakutu on õige vahend ja me ei satu teise äärmusse. See formuleering ei sobi. Presidendi kandidaadi vanus, pole vastu, kui president oleks 50. Ametiaeg 7 või 6 aastat on maitse asi. Pooldan, et oleks üks tähtaeg ja pikem kui 5 aastat, see tagab presidendi sõltumatus ja tugevdab võimude tasakaalu. PS § 83 lg 3 osas erimeelsus. Eesti Panga rahaemissioon tuleb välja võtta. Riigieelarve tasakaalu põhimõtte PS kirjutamisele olen vastu. Mingil ajal võib olla vajalik defitsiiti minna, et rahvuslikud huvid oleksid parimal võimalikul kombel tagatud. Riigikontrolöri üks ametiaeg kestvusega 7 aastat, nõus. Õiguskantsleril üks ametiaeg 7 aastat, nõus. Õiguskantsleri pädevus väärib analüüsimist. 20-päevane tähtaeg tuleb parandada, tähtaeg võiks olla pikem kui kolm kuud.

Minister: Rahva peatükki paneks juurde rahvaalgatuse pädevuse ehk teatud hulgal kodanikel oleks õigus parlamendis algatada seaduseelnõu, sisuliselt esimese lugemise eel olev eelnõu. Rahva puhul lisaks juurde valimiskohustuse. Toetan lojaalsusprintsipi. Välismaalaste seaduse § 11 – oleks PS oluline põhimõte. Konstitutsiooniliste seaduste nimekirja teeks lühemaks ja kvoorum nõuet tõstaks. Riigikontrollile annaks pädevuse kontrollida kogu avaliku sektori tulemuslikkust. Õigusloome vähendamist printsibiina toetan, pigem hea õigusloome tavaloomikas. Võiksime sellele mõelda ja see võiks meie innovatsioon olla küll. Eelarve tasakaalu puhul ei toetaks hr Raski lähenemist ehk lisada väärtuseline loosung. Arvan, et tsükliline eelarvetasakaal on vajalik ja PS peaks see kajastuma, loomulikult on ette nähtud erandid sõja olukorras jms. Konkurentsi neutraalsuse põhimõtte lisamisele võiks mõelda. Riigi turul osalemine peab olema neutraalne teiste turuosaliste suhtes, kui julgeoleku ja avaliku korra huvides ei ole seadusega ette nähtud teisiti. Valimissüsteemi alused peaks paika panema PS. Võiks välja pakkuda normi sõnastuse, milline oleks proportsionaalne valimissüsteem. *Impeachment*’i presidendi osas toetan, täpsustada, et tegemist oleks PS rikkumisega ja parlament annab roheline tule, aga keegi teine

võiks seda otsustada nt Riigikohtu Üldkogu. Delegeerimist toetaksin EL asjades. Ühte ametiaega toetan, ülddinaamikas on see seisukoht juba võetud.

Rait Maruste: Tänu kaasa mõtlemast! Saatke oma ettepanekud ja parandused kirjalikult. Peaksime kokku leppima, kus algab uus PS tekst. Ümbervormistamine ja organiseerimine on korrastatud PS, aga mitte uus. Nõus, et *impeachment*'i peaks täpsustama. Tuletan meelde, et praeguste reeglite kohaselt kõrgemate riigiametnike vastutusele võtmise algatab politsei ja riigiprokurör annab nõusoleku. Meedia puhub teema suureks. Pakkusin välja provokatiivseid ideid selleks, et mõtteid arendada. Peaksime olema avatud igasugustele mõttearendustele.

Minister: Veebruaris on võimalik saata kirjalikke parandusi hr Marustele. Uuendamine on tunnetamise küsimus. Loogika on selles, et soovime parandada vigaseid norme ja juurde panna neid, mis kaitsevad PS ja põhiseaduslikku korda. Süsteemi huvi ei ole jäänud siiani kõlama piisava argumentina. Iga ettekandja oma ettekannet tehes on autonoomne.

Märt Rask: Esiteks, ettepanek seadusloome hea tava PS sisse kirjutamisest, ministeerium võiks panna professionaalsed analüütikud tööle ja jõuda mingi järelemini. See vajab põhjalikku läbitöötamist. Seadusloome loogikat saab muuta ka PS muutmata. Teiseks, kuidas kavatsetakse avalikkusele presenteerida arutelu tulemusi? Meil peab olema kindlustunne, et oleme arutanud õigeid küsimusi ja teinud õiges suunas tööd.

Rait Maruste: Ajaloolisest kontekstist oleme välja kasvanud. Mingil hetkel on vaja avalikkuse ette tulla, mis kujul, seda veel ei tea. Avalikkus tahab ettevalmistamist.

Märt Rask: Kui läheb vaikselt, muutub see poliitiliseks.

Minister: Ajaline perspektiiv oma töö läbimiseks, tsenseerivat rolli ei tahaks mingil juhul võtta, väljatuleku mõttes võiksime järgmisel korral vahetada mõtteid. Leian, et peatükkide autorid võiksid õigusteadlaste päeval oma tööd tutvustada.

Märt Rask: Minister võiks enne järgmist kohtumist ette saata oma nägemuse või jutupunktid, kuidas hakkab olema ning mida saavad siinolijad kritiseerida.

Minister: Mõtlen sellele. Tulem on kogu õigus avalikkusele debatiks. Võib kaaluda ka eraldi konverentsi korraldamist.

Otsused:

- 1. Järgmine koosolek toimub 20.02.2018, siis ka arutelu kuidas töö tulemusest avalikkust teavitada.**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Välimäe
protokollija

Protokolli nr 11 lisa

Riigikorraldus

III. ptk - Rahvas

IV. ptk – Riigikogu

(Seadusandlus ?)

V. ptk - Vabariigi President

VI. ptk - Vabariigi Valitsus

(Kohus ?)

VIII. ptk – Rahandus ja riigieelarve

...

XI. ptk - Riigikontroll

XII. ptk - Õiguskantsler

III. ptk - Rahvas

§ 56. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu valimisega;

2) rahvahääletusega.

§ 57. Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

§ 58. Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Vajab täiendamist:

3. Kes moodustab rahva ?

Rahvas koosneb kodanikest. Seega tuleks kõigepealt määratleda, kellest rahvas koosneb, kes on EV kodanik.

Kodakondsus ei ole põhiõigus, vaid riigi suveräänsusest lähtuv privileeg.

Ettepanek:

Tõsta II ptk paragrahvid 8 ja 9 üle III. ptk-se:

§ ... Igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.

Igaühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele.

Kelleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust.

Kelleltki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.

Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise jva taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus.

§ Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

4. Rahva ptk juures peaks/võiks olla ka vähemusrahvuste õigused.

Ettepanek:

Tõsta II ptk paragrahv 49 ja 50 üle III ptk-i ning teha need üheks paragrahviks:

§

Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus.

Vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides oma omavalitsusasutusi vähemusrahvustele kultuuriautonomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Põhjendus:

Pole olemas kohtulikult kaitstavat inimõigust rahvuskuuluvusele. „Manifest Eestimaa rahvastele“. Sobiks rahva ja kodakondsuse teema juurde.

3. Täiendamist kõrgeima riigivõimu teostamises osas.

§ 56. Kõrgeimat (~~riigi~~)võimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1. Riigikogu, Euroopa Liidu parlamendi ja kohalike omavalitsuste esinduskogude valimisega;

2. Rahvahääletusega;

3. Rahvaküsitlustel osalemise ja petitsioonide esitamise kaudu.

Põhjendus:

Kehtiv redaktsioon on ilmselgelt puudulik.

Kuigi rahvaküsitlus ja petitsioonide esitamine ei ole õiguslikult siduvad, on need olulised meetodid rahva osaluseks avaliku võimu teostamises.

6. Täiendamist kõrgema võimu teostamise põhimeetodi ehk valimiste osas.

Ettepanek:

Tõsta paragrahvist 60 üle 56-sse teine, kolmas ja neljas lause, tehes need

c) selle paragrahvi neljandaks ja viiendaks lõikeks; või

d) lisada see **eraldi paragrahvina** võimu teostamise paragrahvi järele.

...Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

... Valimiste ja arvamuse väljendamise kord sätestatakse seadusega.

Põhjendus:

Kuuluvad olemuslikult ühte regulatsiooni.

Arutlemiseks:

Kas lisada paragrahv 56 järel paragrahv võimu taotlemise ja teostamise põhivormist/meetodist

ehk erakondadest ?

Näiteks:

...Avaliku võimu taotlemiseks ja teostamiseks võivad kodanikud koonduda erakondadesse, mis austavad ja järgivad Eesti põhiseaduslikku korda.

Erakondade loomine ja toimimine sätestatakse seadusega.

Põhjendus – PS-s ei ole eraldi sätestatud erakondi kui demokraatliku riigikorralduse teostamise põhimehhanismi, samuti erakondade põhiseaduse lojaalsuse nõuet (tõsi, selle võib tuletada keelust paragrahv 48 lg 3 „Keelatud on...erakonnad, kelle eesmärgiks on...“).

Erakondi on mainitud ainult kaudselt paragrahvis 48: *lg 2 2. lause - Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud (küsitav EL kodanike osas).*

Lg 3, mis keelab ühingu, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega;

Ning lg 4 – *Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.*

Ettepanek: *Anda Põhiseaduses erakondade kohta iseseisev säte, sest erakonnad on parlamentaarse demokraatia põhiinstrument.*

7. Sätestada rahvast käsitavas osas põhiseaduslojaalsuse norm.

Ettepanek:

Tõsta II ptk-st paragrahvid 54 ja 55 üle III-sse ptk-sse.

§ 54. Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust.

~~*Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.*~~

§ 55. Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda.

Põhjendus - Ei ole olemuslikult Bill of Rights ehk põhiõiguste ja -vabaduste normid.

Samas olulised põhiseaduslikud väärtusnormid kõigile.

IV ptk

Riigikogu

Seadusandja peatüki teksti redigeerimine jääb edasiseks (Riigikogule ?). Siinkohal ainult kõige olulisem.

2. Riigikogu liikmete arv.

§ 60. Riigikogul on sada üks liiget.

Valikud: a) jätta samaks;

b) vähendada: 1) 90 liiget

2) 80 liiget

Ettepanek:

Riigikogul on 80 liiget.

Põhjendus – Eesti väiksus, RK töö sisu muutus - EL, õigusloome spetsiifilisus, avalik ootus, vähene töö efektiivsus.

Oleks põhjendatud eriti siis, kui sellega kaasneb Riigikogu tugiaparaadi suurendamine, sh riigikogu liikme personaalsete assistentidega. Eeldaks ka uue Riigikogu töökorra seaduse väljatöötamist ja vastuvõtmist. Toom, Sildam...

Arutlemiseks:

4. Järjepideva Riigikogu liikmeks oleku piiramine ?

Valikud: a) jätta samaks

b) piirata

Ettepanek:

Lisada § 60 lg 2 lõppu lause: *Riigikogu liikmeks võib järjestikku olla kaks koosseisu.*

Põhjendus:

Hoida Riigikogu „värskena“, vältida elukutselisi riigikogulasi, piirata „broilerikasvandust“. Ühe tsükli „tootval töö“ olla tuleb poliitikule ja tema aetavale poliitikale ainult kasuks.

5. Tagandamispädevuse (*impeachment*) lisamine ?

Ettepanek:

Lisada § 65 lõige p 14 järgmises sõnastuses: *Riigikogu võib usalduse kaotuse tõttu kahekolmandikuse häälteenamusega tagandada tema poolt ametisse valitud või nimetatud isikuid. Tagandamise kord sätestatakse seadusega.*

Põhjendus:

Parlamentaares riigis peaks parlamendil olema põhimõtteline võimalus kasutada seda erandlikku menetlust. On kasutusel mitmetes vanades ja arenenud demokraatiates kui viimase võimaluse vahend ja abinõu parlamendi enesekehtestamiseks.

6. Riigikogu nimel otsuste tegemine (otsustuspädevuse delegeerimine komisjonidele) ?

Ettepanek:

Võiks olla lisandus § 71 lg 3 esimeseks lauseks:

Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile.

Põhjendus:

Looks juba kehtivale praktikale – ELAK – põhiseadusliku aluse ning kergendaks täiskogu tööd, kes üldjuhul niikuinii järgib komisjonide otsuseid/ettepanekuid.

(Paragrahvid 65 punktid 14 ja 15 sõltuvad riigikaitstes tehtavatest otsustest)

...

Aruteluks:

4. Riigikogu peatükile peaks olemuslikult järgnema seadusandluse peatükk (praegu VII ptk).

Kehtiv redaktsioon käsitleb ainult seaduse tasemel õigusloomet. See on seaduseandja ehk Riigikogu pädevus ning oleks loogiline, et see on suverääni käsitava peatükile järgnev.

Seadusandlus on meetod, mille kaudu parlament teostab riigi juhtimist ja täitevvõimu kontrolli.

Ettepanek:

Ära tuleks kaotada praegu seadusandluse peatükis olev § 105 lg 4 - *Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.*

Põhjendus:

Julgustada Riigikogu kasutama rahvahääletust ja laiendama seeläbi otsedemokraatia kandepinda.

5. Kas on õigustatud lisada seadusandluse õiguslikku regulatsiooni õigusloome üldpõhimõte ?

Näiteks: Seadusega reguleeritakse Põhiseaduse aluspõhimõtteid ja riigikorralduse olulisi küsimusi. Ülejäänud regulatsioonid antakse Põhiseaduse ja seadustega kooskõlas olevate alamalseivate õigusaktide ja kohtupraktikaga.

6. Riigikogu peatüki lõplikuks tekstiks peaks olema valmis ka Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse uus versioon.

Seadusega tuleks reguleerida **töökord**.

Kodukord on institutsiooni sisemise toimimise ja töökorralduse reeglistik ja seda ei peaks reguleerima seaduse tasemel õigusaktiga.

V ptk

Vabariigi President

Kaks kõige olulisemat Vabariigi Presidendi põhiseadusliku staatust puudutavat muudatust on töös:

3. Vabariigi Presidendi valimise kord.
4. Vabariigi Presidendi riigikaitsealine pädevus.

Nendest regulatsioonidest sõltub ka riigipea peatüki redaktsioon.

2. Paragrahv 79 – Vabariigi Presidendi valimine.

Kehtiv regulatsioon on tarbetult detailne, protseduure, mitte põhimõtteid sätestav. Vajab uut redaktsiooni, kust korraldavad normid on välja jäetud.

Ettepanek:

Põhiseadusesse võiks jääda:

- 5) Valiv kogu - valimiskogu (Riigikogu/Riigikogu ja Valimiskogu);
- 6) Kandidaatide ülesseadmine;
- 7) Kandidaatide vanus;
- 8) Valmistulemuste väljaselgitamise põhimõte.

Kandidaatide vanus.

Paragrahv 79 lg 4 kohaselt peab kandidaadi vanus olema 40 aastat.

Ettepanek:

Kandidaadi vanus võiks olla vähemalt 50 ehk isegi 60;

Põhjendus:

Presidendi amet peaks olema töö tee tipp (lõpp), kust edasi minnakse pensionile. Amet eeldab eluküpsust ja pikka karjääri, mis annab tunde ja usalduse ning kohase aluse hinnata inimese sobivust ametisse. Presidendi ameti järgselt töö- või ametikoha täitmine on komplitseeritud.

Vabariigi Presidendi volituste lõppemine.

Paragrahv 82 p 2 kohaselt VP volitused lõpevad „*teda süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel*“.

Ettepanek:

See redaktsioon kõrvaldada või asendada uuega.

Uus redaktsioon võiks olla - **ametist tagandamisega usalduse kaotamise tõttu.**

Põhjendus:

Üldise praktika kohaselt istuvad presidendid on kaitstud immuuniteediga. Praktiliselt on võimatu ette kujutada ametis oleva presidendi kohtu all olemist (menetlusseadustes puudub ka asjakohane erikord). Kui on tagandatud, siis võib ka kohtu all olla.

Kui seda ettepanekut arvestada, siis tuleb eemaldada või ümber sõnastada § 104 lg 2 p 9 – *Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus*.

Vabariigi Presidendi ametis oleku tähtaeg.

§ 80 – *Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.*

Ettepanek:

Võtta kasutusele **ühekordne ametis oleku tähtaeg 7 aastat.**

Uus tekst võiks olla – **Vabariigi President valitakse ametisse ühekordselt tähtajaga 7 aastat.**

Põhjendus:

Kehtiv regulatsioon keelab ainult rohkem kui kahe järjestikulise ametis oleku, kuid võimaldab ka kolme ja enam korda. See ei oleks kohane esindusdemokraatlikule riigile.

Tagasivalimise võimalus sisaldab institutsiooni sõltumatu toimimise häiritust valimisperioodil ning on valimisprotsessis osalemine ei oleks kohane istuva presidendi ametivärikusele ning tähendaks ebavõrdset lähtepositsiooni teiste kandidaatidega võrreldes.

Arutlemiseks:

3. Paragrahv 83 lg 3 kohaselt „*Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast*“.

See pädevus on ainuomane konstitutsioonikohtule, mitte tavapärasele ülem(kassatsiooni)kohtule.

4. Sama paragrahvi lg 4 kohaselt „*Kui Vabariigi President ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib **Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul** uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79*“.

Tõenäoliselt tuleb sõna „**Riigikogu**“ tekstiks eemaldada ja asendada sõnaga „**valitakse**“ paragrahvis...**sätetatud korras**“.

Ettepanek:

Kõrvaldada tekstist „neljateistkümne päeva jooksul“, asendades sõnadega „**esimesel võimalusel kuid hiljemalt...(?)**“

Põhjendus:

Sõltub Vabariigi Presidendi valimise uuest korrast, kuid tõenäone on, et jääb nii Riigikogu kui valimiskogu.

Kogu valimisprotseduuri läbiviimine 14 päeva jooksul on võimatu ning puudub ka erikord

sellelaadseks eriolukorraks, seega tuleb lähtuda üldkorrast ehk paragrahv 79 uuest sisust.

VI ptk

Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsuse osa Põhiseaduses on üks paremini sõnastatud ja hästi toimiv ning praktiliselt muutmist mittevajav osa.

Võimalikud muudatused võivad lähtuda muudatustest riigikaitse osas.

VII ptk

Seadusandlus

Võimalikud muudatused lähtuvad eelpoolpakutud lahendustest.

VIII ptk

Rahandus ja riigieelarve

Ettepanek:

Kõrvaldada tekstist paragrahv 111 esimene lause – „*Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal*“.

Põhjendus:

Tekst on tegelikkusele mittevastav.

Arutlemiseks:

Kas lisada Põhiseadusesse riigieelarve tasakaalu põhimõte ?

Näiteks: § 115 teise lõikena – *Riigieelarve peab olema tasakaalus või ülejäägiga.*

IX ptk

Välissuhted ja välislepingud

Pole midagi lisada või muuta

X ptk

Riigikaitse

Märt Rask

XI ptk

Riigikontroll

§ 134 lg 2 – *Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.*

Puudub reegel tagasivalimis(t)e kohta.

Ettepanek:

Minna üle ühekordsele ametis olekule tähtajaga 7 aastat.

Põhjendus:

Riigikontrolör ei pea mõtlema ega arvestama tagasivalimise võimaluse üle. See ohustaks tema erapooletust ja objektiivsust. Ühekordne ametis olek ja sellega kaasnev isikute valitsejate vahetus on sobiv demokraatlikule valitsemiskorrale. A.Karis.

Arutlemiseks:

§ 136 sisalduv „võib“ on saanud tavaõiguseks „osaleb“.

Ex officio osalemine Vabariigi Valitsuse istungitest on küsitav ameti sõltumatuse ja erapooletuse seisukohast.

Ettepanek:

Kehtivast praktikast tuleks loobuda.

XII ptk**Õiguskantsler**

Kehtiva Põhiseaduse aluspõhimõtted, võimustruktuur ja riigiorganite ülesehitus ning pädevus eristab tänase Õiguskantsleri Pätsi aegsest õiguskantslerist.

Toimiv halduskohus ja kaasaegne põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve jätab õiguskantsleri primaarseks funktsiooniks ombudsmani funktsiooni ning põhiseaduslikkuse järelevalve sekundaarseks ja rakenduvaks asjades mis ilmnevad tema töös ombudsmanina.

Pikem põhjendus esitatud esimesel esitlusel.

5. Ettepanek:

Vastavalt eelosundatule tuleks ümber formeerida kogu ptk.

Juhul kui selles ei saavutata üksmeelt, tuleb minimaalselt korrigeerida ametis oleku tähtaeg ühekordseks tähtajaga 7 aastat.

Põhjendus:

Põhiseaduslike institutsioonide ametis oleku tähtajad ja tingimused peaksid olema sarnased.

6. Ettepanek:

Korrigeerida tuleb paragrahv 142 lg 2 „(kui akt ei olekahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks“).

Asendada 20 päeva nõue minimaalselt 3 kuuga**Põhjendus:**

Kehtiv reegel on ebaadekvaatne ja seda ei ole võimalik täita. Riigikogu, isegi heas usus toimides, peab rikkuma põhiseadust.

7. Ettepanek:

Põhiseaduse § 142 lg 1 annab õiguskantslerile volituse (kohustuse ?) teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet **kõigi** õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse üle. See on praktiliselt võimatu ja sisult tarbetu. Selle vältimiseks tuleks:

- d) Kõigepealt tuleks korrigeerida õiguskantsleri pädevust, mis vabastaks ta üldisest (piiritlemata) pädevusest (kohustusest) ja seostaks põhiseaduslikkuse järelevalve tema

töös ettetulevate võimalike (intsidentide ja õigusaktide) põhiseaduslikkuse kontrollimisega;

- e) Põhiseaduslikkuse järelevalve tuleks viia abstraktselt kontrollilt (õigustloov akt vs Põhiseadus) konkreetsele, intsidenti (teo, toimingu, olukorra, seisundi) põhisele kontrollile. See sisaldaks normikontrolli nii või teisiti). Tee selleks muudatuseks avab igaühe õiguseks olev otsepöördumine Riigikohtusse (Konstitutsioonikohtusse) põhiseaduslikkuse kontrolliks juhul kui pöörduja on isiklikult intsidendist või õigusaktist puudutatud.

8. Ettepanek:

Läbivalt tuleb loobuda kriminaalvastutuse mõistest. Nõukogude aegne kriminaalõiguse termin, mida tänases õigusolustikus ei kasutata.

XIII ptk

Kohus

Peatükk on P.Pikamäe teema, kuid osati seotud ka riigikorraldusega, sestap kaks sisulist ja üks redaktsiooniline ettepanek:

4. **Lõpuks loobuda nõukogude aegsest kohtuhalduse korraldusest ning konstitueerida kohtu omavalitsus (KHN).**

Ettepanek: lisada paragrahv 150 järel iseseisva paragrahvina järgmine tekst:

Kohtuhaldust, kohtute toimimist ning süsteemi arengut juhib iseseisev Kohtuhaldusnõukogu.

Kohtuhaldusnõukogu koosneb pooles osas kõigi astmete kohtute esindajaist ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja õigusametkondade esindajaist.

Kohtuhaldusnõukogu juhib Riigikohtu esimees.

Kohtuhaldusnõukogu pädevus ja tegevuskord sätestatakse kohtute seaduses.

Põhjendus: Tänane süsteem on pärit nõukogude ajast, sisaldab kohtusüsteemi lõhestatust, see mudel on levinud mujal Euroopas ning Eesti areng on kulgenud seni samas suunas.

5. **Veel kord mõelda eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomisest koos põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve meetodite ja viiside revideerimisega.**

Põhjendus: Tänane süsteem on end ammendanud – Vabariigi Presidendilt pole enam aastaid taotlusi tulnud, oluliselt on vähenenud ka Õiguskantsleri pöördumiste arv. Süsteem on kujunenud liialt kohtukeskseks ja legalistlikuks. *De facto* on Riigikohus kassatsioonikohtust muutunud revisjonikohtuks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve tuleks eraldada Riigikohtust. 19 riigikohtunikku on 1,3 milj elaniku kohta põhjendamatult palju.

6. **Redaktsiooniline ettepanek:**

Riikluse ühe alusprintsipi ehk võimude lahususe põhimõtte (§ 4) kohaselt peaks peatüki asukohaks Põhiseaduse tekstis peaks olema Vabariigi Valitsuse ptk järel. Kohus on iseseisev riigivõim.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 12

Justiitsministeerium, Tallinn

19.03.2018 nr 12

Algus kell	15.05	Lõpp kell	16.37
Juhatas:	U. Reinsalu		
Protokollis:	Katrin Välimäe		
Võtsid osa			
kogu liikmed:	M. Ernits, M. Rask, Ü. Madise, R. Maruste, U. Lõhmus, P. Pikamäe		
Puudusid:	H. Loot, A. Jõks, J. Adams, A. Mõttus, R. Värk, J. Raidla		
Justiitsministeeriumi			
esindajad:	H. Kaares, I. Pärnamägi, M. Gross, S. Aulik, J. Trei		
Kutsutud:	P. K. Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud kohtute valdkonnas (raportöör Priit Pikamäe).
2. Korralduslikud küsimused.

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud kohtute valdkonnas.

Ministri palvel juhatas koosoleku sisse R. Maruste.

Hr Pikamäe poolt ettevalmistatud raport lisatakse protokollile juurde.

Sõna anti hr Pikamäele.

P. Pikamäe: Teisel ringil pidime kohtute teemat arutama veebruaris, aga minu haigestumise tõttu jäi see ära. Meeldetuletuseks, et kohtute peatüki puhul oli meil esimeseks ringiks ettevalmistatud põhiseaduse järelevalve kolleegiumi nõunike Mait Laaringu ja Berit Aaviksoo analüüsid. Arutlesime, kas PS võimaldaks anda teatud asjade esimeses instantsis lahendamise õiguse ringkonnakohtutele. Berit Aaviksoo toetas teesi, et sellest saab üle PS tõlgendamisega. M. Laaring esindas teesi, et see on PS muutmise küsimus. Eelmisel korral jäi konsensuslik arusaam, et eelistada tuleks PS muutmist. Seekordseks aruteluks palusin M. Laaringul koostada võimalikud PS muutmise ettepanekud. Võimalikult maksimaalselt tuleks säilitada PS senine sõnastus ja struktuur. Muudatused tekstis võiksid olla minimalistlikud. Muid kohtute peatüki muudatusi tegema ei hakka, see sai kokku lepitud. Ise pooldan varianti nr 2, mis tähendaks PS § 149 täiendamist ühe uue lausega.

Sõnavõttud:

U. Reinsalu: Pakkuda välja alternatiivid, mis on puudu ja mida veel tuleks arutada.

R. Maruste: B. Aaviksoo ja M. Laaringu analüüsist ei lugenud selgelt välja, mis on muudatuse põhistus. Mis eelise või arenduse annab teatud asjades menetluse apellatsioonistmes alustamine? Mis probleemi sellega lahendada? Mida see paremaks teeb?

P. Pikamäe: Selle muudatuse vajalikkuses eelmisel kogu koosolekul keegi ei kahelnud. See leidis üksmeelse toetuse. Menetlusökoonomia esiteks. Puudub ilmselge vajadus kõiki asju läbi kolmeastmelise kohtusüsteemi menetleda, puudutab eeskätt ka raskemaid asju. Teine on kohtunike ressursi parem ärakasutamine. Professionaalsed teadmised ja oskused on need, mille alusel kohtunikke edutatakse. Kas on mõtet järgmise astme kohtunike ressursi rakendada ainult apellatsioonide lahendamiseks. Kohtupraktikast on hulgi näiteid, kus I aste lahendab asja ära, aga sisuline vaidlus algab pärast I astme kohtulahendit.

R. Maruste: Kas saab lahendada asja nii, et tõmbame koomale kolmandat astet. Riigikohus on kassatsiooniaseme kohus või toimib revisjoni põhimõttel, mida ta praegu on. Võib-olla saab ressursi optimaalsemalt kasutada juhul, kui tõmbame koomale juurdepääsu Riigikohtule. Kõrgeim kohus on 19-liikmeline ja töö on üle pea kasvanud.

P. Pikamäe: Need on ühe nähtuse erinevad küljed. Erinevalt enamikest Euroopa riikidest, meie PS kirjutab jäigalt ette kohtusüsteemi ja astmete vahelised ülesanded. Kujunenud on situatsioon, kus igas asjas on kahekordne menetlus. Igas asjas on sisuliselt kahekordne kaebeõigus. Kui jääme kolmeastmelise kohtusüsteemi juurde, tuleks piiritleda Riigikohtu pädevus ja määratleda ringkonnakohtu pädevus. Võiks mõelda sellele, et ka teatud väiksemad asjad lõpevad ära ringkonnakohtus ja ei ole edasikaevatavad. Mõõnan see on probleem, aga tervikuna seda meil siin laual ei ole.

U. Lõhmus: Variant viis on kõige mõistlikum. Piisab kui PS § 148 on sõnastatud kolmeastmeline kohtusüsteem. Erikohtute loomine ja erakorraliste kohtute loomine, PS tasemel ei peaks olema reguleeritud missugused on esimese ja teise astme kohtud. Üks täiendus, jätaks välja osa „vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras“. Sest see tegelikult ei ole nii. Ülejäänud küsimused lahendatakse seaduse tasemel.

M. Rask: Ma ei ole olnud nõus sellega, mida Sa ette kandsid. Rõhutan, kui tänaseks kõik need asjaolud, miks ta nii detailselt lahti kirjutati on ära langenud, siis olen nõus U. Lõhmusega. Siis ei ole tarvis PS kirjutada lahti neid erinevaid asju. Vladimir Iljitš Uljanov käsitles kassatsiooni kui üks kassatsioon puha. Revolutsiooni tulemusena saavutati kõrgema astme kohtu pädevus, mis allus loomulikult partei kontrollile. ENSV õigusemõistmises oli täielik segapuder, mis on apellatsioon, kassatsioon, revisjon, järelevalve. Põhjus, miks lahti kirjutati on see, et puudus selgus, mis üks või teine asi on. Minu jaoks ei ole tänases situatsioonis kadunud arusaamine, et mõnede asjade arutamist alustada teises astmes ja anda seadusandjale voli, millised on need asjad. Ei vaidle, et aitab ühest kaebestmest. Suund, et tõstame alt ülespoole ei ole täielikult põhjendatud. I astme kohtu otsus peaks olema kvaliteetsem, parem ja see on lahendatav ilma PS muutmata. See peatükk on kirjutatud, et menetlusosalistel oleks aru saada, kuidas kohtusüsteem toimib. Tollasest põhimõttest, et kõik asjad algavad I astmest, kergekäeline loobumine ei ole põhjendatud. Kohtu sees olevad ressursid on jäetud kasutamata. Kohtunike liikumine ainult edutamise mudeli alusel on põhimõtteliselt õige, aga kui kohtunike korpus võtab vastutuse, et õigus oleks mõistetud, siis võiks II astme kohtunik istuda seda keerukamat asja ka I astmes eesistujana.

P. Pikamäe: Selleks siin oleme, et asju arutada. Rääkisid eelmisel korral samal teemal. Täpsustan, et Lenini seisukoht oli, et üldse kogu apellatsioonimenetlus tuleb ära lõpetada. ENSV ülemkohus lahendas teatud asju esimeses astmes. Selle peale sai edasi kaevata NSVL Ülemkohtusse ehk põhimõtteliselt selle peale kuhugi kaevata ei saanud. Sellest arusaamast tulenevalt on ka see PS peatükk kujundatud. Küsimus on, kas see on enam õigustatud. Muidugi peame liikuma selles suunas, et I aste teeks võimalikult tugevaid otsuseid. Strasbourgis on üldine praktika, et kui arutad II astmes kriminaalasja uuesti, siis ei piisa, et kirjalike ütluste alusel teed vastupidise otsuse. Tunnistajad tuleb uuesti välja kutsuda. See muudab meie praeguse menetluse mudeli nonsensiks. Seetõttu ka rasketes asjades eeldatavalt nähakse ette ainult ühekordne kohtukaebe võimalus. Suures asjas nagu maadevahetus, kahes astmes tõendite hindamise läbiviimine on lihtsalt ressursi raiskamine.

Ü. Madise: Mina esimeses ringis ütlesin, et veenev on B. Aaviksoo lähenemine. Kui kujutleda, et keerulisemad haldus-, kriminaal-, tsiviilasjad algavad ringkonnakohtust, kas Riigikogus hakkab samas Strasbourgi vaimus samuti tegutsema nii apellatsiooni kui kassatsioonikohtuna? Mida see sellisel juhul Riigikohtu ressursile tähendab?

P. Pikamäe: Siin on küsimus selles, kuidas mõistame loamenetlust, mis on loamenetluse mõte. Kui raskemad asjad algavad teisest astmest tähendab, et tõendite uut hindamist taotleda ei saa. Tõendid hindabki ära kohtuaste, kes asja arutab. Edasi on võimalik kaevata õigusküsimustes. See on ka praegu niimoodi. Kui Riigikohus ei võta menetlusse, kas see on edasikaebeõiguse realiseerimine või mitte. Küsimus, kuidas sisustada eelotsuse menetluse sisu. Minu hinnangul on see siiski realiseerimine, kõrgem kohus on läbi vaadanud. Loamenetlus on ikkagi asja

läbivaatamine kohtu viimases instantsis, kas temaga perspektiivis tegeletakse edasi või jäetakse kõrvale.

R. Maruste: Teen märkuse, pole kindel, et viide menetlusökonoomikale kaasneb. Ringkonnakohtute töökoormus kasvab oluliselt, kas ringkonnakohtud on võimelised juurde tulevaid asju menetlema. Nõus, et mõned olulisemad asjad võiksid alata II astmes, aga mitte kõik. Hr Lõhmuse pakutu oli minu meelest päris õige ja kindlasti tuleb ära koristada kassatsiooni osa. PS tuleb tegelikkusega vastavusse viia. Sisustamine on menetlusseaduste teema, mitte PS teema.

P. Pikamäe: Menetlusliigi ja kolleegiumi põhiselt tuleb hinnata. Selge on see, et ülesannete maht kasvab.

M. Ernits: Toetan hr Lõhmuse ettepanekut klausliga, et kassatsiooni osa võiks välja jääda. Jääks ainult PS § 149 kolmanda lõike esimese lause esimene osa, PS § 149 lg 3 teine lause ja PS § 149 lg 4. See oleks kõige mõistlikum viis PS muuta. Seejuures soovin tunnustada PS praegust regulatsiooni. Sellel on olnud Eesti õigussüsteemi ülesehitamisel oluline roll. Ilmselt on selline mitmekordne läbikirjutamine olnud oluline aspekt, mis on aidanud Eestis aluse panna õigusriiklusele. Täna veel on esimeses astmes kohati lahendeid, millest jõud üle ei ole käinud. Kõrgemas instantsis on lihtsam tegeleda asjaga, kui keegi on eelnevalt juba sellega tegelenud, isegi kui see tegelemine on olnud ekslik. Arvestades aga tänast olukorda ja et kohtunikeks saavad vaid parimatest parimad, siis 1,3 miljonilise riigi kohtusüsteemi puhul tekib küsimus, kas oleme nii rikkad, et üht asja kolm korda läbi nämmutada. Üks probleem on see, et väga suurtes asjades (kriminaal- ja tsiviilasjades) ei ole ühe kohtuniku mudel adekvaatne ega vasta asja tähtsusele ühiskonnas. Samuti on haldusasjad asjad, mis olemuslikult peaks kuuluma kollegiaalsele kohtule ehk kus esimene pilk peaks olema kollegiaalne. Samas, suurt hulka kinnipeetavate kaebusi vm vähemtähtsaid asju võiks vaadata läbi üksikkohtunik. PS muudatus on vajalik, et meie kohtusüsteemi saaks korraldada paindlikumalt. Hr Adamsi eelnõus sisaldus näiteks ka kohtukoja mudel. Kui 1920. aastal oli olemas ajalooliselt välja kujunenud kohtusüsteem, siis 90-ndatel tehti restart ja tuli luua uus selgroog. Täna õiguskultuur on piisavalt arenenud. PS § 148 jääb alles ja mingit rünnakut kohtusüsteemile PS § 149 reformis ei näe. Viies variant koos lisadega oleks parim. Puudu on kohtuhaldusorgani arutelu.

U. Lõhmus: 1992. aastal olid hirmud varasemast perioodist need, mis sundisid sisse kirjutama, et peab olema kolm astet. Küllap nad nägid juba siis ette kohtureformi toimumist ja hulgaliselt kohtunike vahetumist ja seadusandluse hulgalist muutmist. Kui kohtunike tase langeb, on objektiivselt vajalik, et kontroll oleks suurem. Selleks, et kohtupraktika saaks välja kujuneda, on vajalik, et ta paljudest kohtuorganitest läbi käiks. Ärme sellele palju rõhku pane mis jääb ringkonnakohtu või Riigikohtu ülesandeks, seadusandja ise otsustab kohtusüsteemi ümberkujundamisel, kuidas seaduste tasemel reguleerida menetlust ja missugune pädevus on ühel või teisel kohtuastmel.

P. K. Tupay: Tegemist on Eesti PS eripäraga, mis sätestab astmelisuse. Kui tal on omaette väärtus, siis mille pärast seda muuta või kaotada. Eeskätt on räägitud menetlusökonoomikast. Nõustun pigem B. Aaviksoo seisukohaga, et tõlgendamisvõimalus võib olemas olla. Aga see kindlasti ei ole abiks õigusselgust tagaval PS-l. Inimesed näevad astmelist kohtusüsteemi kui väärtust omaette ja selle ärakaotamine võib tekitada küsimusi, kuid samas miinimumtase on tagatud ka teiste PS sätetega. Näen praktilisi küsimusi, mis vajaks reguleerimist. Erinevatest muudatusettepanekutest rääkides, mulle tundub kolmas variant selgem kui teine. Mõelda, kas linnakohtute mõistet on edaspidi vaja. Radikaalsem variant vajaks enam põhjendamist ja võrdlus välisriikidega ei pruugi pädeda. On ka muid argumente kui menetlusökonoomika. Hr Pikamäe ütles, et tervikuna otsustati mitte arutada teisi küsimusi. Mind huvitab PS § 15 lg 2 ja PS § 152 koosmõju, siin on ebaselgus.

P. Pikamäe: Hr Ernitsale vastulause, olen vastu ettepanekule põhiseadustada kohtuhaldusnõukoda. Meil on kohtunike nimetamine sõltumatus vaatevinklist tagatud. Kohtuhaldusmudel on asi, mille peaks seadusandja otsustama. PS tasemel ette öelda ei ole minu meelest mõistlik, las parlament vaidleb.

M. Ernits: Nõus, et kohtunike valik on oluline aspekt, aga ülesandeid on veel. Eestis on valitud mh ajaloolistel põhjustel Saksa mudel, kus kohtuminister vastutab kohtute halduse eest. Toimib päris hästi kuni on olemas kohtute ja justiitsministeeriumi vaheline konsensus ja kohtuminister ei ületa teatud nõ punast kohtu sõltumatusse joont. Seda mudelit on 20. sajandil edasi arendatud, näiteks

Taanis ja Hollandis. Täitevvõimu mõjujõudu kohtuvõimu suhtes on vähendatud. Samuti lähtuvalt Saksa mudelist on Eesti maakohtutes registrid. Miks aga peaksid maakohtud tegelema registritega, kui nende haldamiseks võiks olla eraldi kehand. See võiks vabastada esimese astme kohtute ressursi tegelemaks õigusemõistmisega. Teine küsimus on kohtunikueksami läbiviimine. Seda võiks teha Riigikohus või see sõltumatu organ. Prokuratuuri sõltumata tagamisele võiks samuti see puhverorganisatsioon kaasa aidata ja ka prokuratuuri hallata.

P. Pikamäe: Nõus, et haldamise mudeli valikul on võimalikud variandid, aga PS ei puutu asja. Las seadusandja otsustab, millise mudeli ta valib. Taani näites ei muudetud põhiseadust. Seadusandja võttis vastu otsuse, et korraldada haldus erinevalt.

R. Maruste: Edasikaebamine on meil suuremeelne. Tegelikult rahvusvahelistest konventsioonidest tuleneb, et edasikaebamine peab olema tagatud kriminaalasjades süüdimõistva otsuse korral. Kas esimeses astmes peab tingimata olema ühe kohtuniku kohus. See teema vääraks ülestõstmist. Aeg on teha kohtureform II ja vaadata kriitiliselt üle menetlusmudelid erinevates asjades. Kohtu halduse konstitutsionaliseerimise teema, toetan seda. Selle eelis on, et seadusandaja ei saa sellest teemast mööda vaadata. Kohtuhaldusnõukogu või õigusnõukogu, mis koosneks kohtu, parlamendi ja õigusametkondade esindajatest oleks neutraalne kogu, kes kannaks kohtunike nimetamise teemat ja kus ka parlamendil oleks oma osa. Samuti muude kohtu ja õiguspoliitika teemade arutelu. Selle läbi kohus saab tunda ühiskonna toetust. Helmelikud karjumised, et pead peavad veerema, jääks ära. Konstitutsioonikohus tuleb luua. Konstitutsioonilises jurisdiktsioonis olemasolev mudel ja praktika on end enamvähem ammendanud. Vabariigi President on viimase kümne aasta jooksul esitanud ühe põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse. Õiguskantsler on teinud rohkem. Jäme ots on läinud kohtute kätte. Kõik on kanaliseeritud ainult kohtute otsustada, kus näha konstitutsioonilist probleemi, kus mitte. Valdavalt, kas norm on põhiseaduspärane või mitte ja muu ei huvita. See on ainult üks osa põhiseaduslikkuse järelevalvest. Peaksime seda situatsiooni revideerima ja kriitiliselt hindama, eraldama Riigikohtust põhiseaduse järelevalve osa ära.

M. Rask: Kõigi nende ideede ellu rakendamiseks ei jätku siinviibijatel elupäevi. Õiguse mõistmist korraldatakse inimeste jaoks, mitte juristidele ja kohtunikele. Edasikaebamise kord kui kõige tugevaim põhiõiguste kaitse kord tuleb PS tasandil fikseerida. Kohtuhalduse teema, selles valdkonnas on erinevaid ebaõnnestunud katseid olnud. PS terviklik edasiarendamine ja kolme võimuharu välja arendamine ja tasakaalu leidmine on palju üllam ja suurem eesmärk, kui tegeleda ainult mingi ühe PS paragrahvi või lõike ümbersõnastamisega. Kohtuhaldus vajab lahendamist. Kahtlen, kas ta vajab lahendamist PS-s. Kohtuvõim kui võimuharu tegeleb ise oma haldamisega. Meie siinne arutelu võiks olla initsiatiiviks, et justiitsminister ütleks, et täitevvõimu haldamine lõpetatakse ära ja kohtuvõimul tuleb võtta kogu kohtusüsteemi haldamine enda peale. Ametis oleva ministri suust seda ei tule. See oleks areng, mis looks suurema sõltumata kohtuvõimule. Kui PS peab kindlasti siinnimetatud seisukohtade järgi revideerima, siis pakun välja sõnastuse: „Õigust mõistab ainult kohus. Kohtute ja kohtukorralduse sätestab seadus.“

Ü. Madise: Kohtuastmed, selgusetu, millised elus vajalikud muudatused on jäänud praeguse regulatsiooni tõttu tegemata. Tundub, et tasub enne läbi rääkida, kas siin saavutame üksmeele nendes asjades, siis ehk Riigikogu nõustub. Inimesed vajavad mitmekordset edasikaebavõimalust. Paljudele on sellestki vähe. Astmete juures soovitaksin läbi mõelda kuritarvitamise võimalused. Oleksin nõus B. Aaviksoo lähenemisega. Kuni ei tea, kus on tarvis edasikaebet sellisel viisil piirata, ei oska siin nii sügavat muret tunda. Kui midagi minnakse muutma, siis PS § 149 oleks kõige vähem kahjulik. Kui leiate, et praegune kohtuhalduse mudel ei tööta, tuleb tegeleda. Soovitan kohtunike nimetamise jätta muutmata. Oht, et ka Eestis mingitel asjaoludel võivad võimule tulla jõud, kes hea meelega kohtunike päid veeretaksid, ei ole välistatud. Kohtunike valikule ja nimetamise sõltumata tuleks väga suurt tähelepanu pöörata. Põhiseaduslikkuse järelevalve osas jään oma varasemate seisukohtade juurde. Uute instantside loomise vajadust ei näe. Enamasti põhiseaduslikkuse probleemid lahenevad juba valitsuses, Riigikogus. Vajadus Riigikohtusse pöörduda puudub. Kui vaadata Riigikohtu praktikat, siis ka seal sageli jõutakse järeldusele, et on põhiseadusega kooskõlas. Siiani on asi õigusriiklikult hästi toiminud.

P. Pikamäe: Kui midagi siin teha, siis eelistada millist PS § 149 muutmist?

Ü. Madise: Variant 5.

M. Ernits: Milliste aktide vastu täna õiguskaitse ja vaidlustamise võimalus puudub. Üks on jälitustegevuse valdkond, kus ainus võimalus isiku jaoks on seadust vaidlustada, mis täna ei ole efektiivselt võimalik. Teiseks, on rahvusvahelised lepingud, kus puuduvad efektiivsed vaidlustamise võimalused. Küllap leiab neid veel.

R. Maruste: Küsimus ei ole ainult normis. Kogu põhiseaduslikkuse probleem ei taandu ainult sellele, kas seaduse konkreetne säte on kooskõlas põhiseadusega või mitte. PS printsiipide ja eesmärkide kohaselt tuleks hinnata.

Ü. Madise: Kohus peaks tegema otsuse, kas on õiglane ja mõistlik seadus? Siiani on oldud seisukohal, et see on parlamendi ülesanne.

P. Pikamäe: Enamusele sobib variant 5.

U. Reinsalu: Üllatuslikult oli hoiak pigem radikaalsemat lahendust pooldav. Arutelu käigus tõdeti, et PS normid peaksid isiku kaebeõigust kaitsma. Arutelu käigus leidsime üllatuslikult, et tuleks kõrvaldada igasugune hierarhilisus kohtusüsteemis PS tekstist. B. Aaviksoo teooria osas viisime ju läbi hääletuse. Tulemus oli ju 50/50. Tegime Justiitsministeeriumis ühe võrdleva analüüsi, kui avar on meie edasikaebesüsteem võrdluses regiooni riikidega. Eesti süsteem on ülesehitatud ülepakkuvalt luksuslik. Menetlusökonomika seisukohta hinnati eelkõige kinnipeetavate kaebustest lähtuvalt. Ringkonnaloakogu konstrueerimine, vähemates asjades sai vastakat tagasiside. Minu arusaamise kohaselt oleks legitiimne otsida teid, kuidas menetlusökonomika mõttes süsteemi tõhusamaks muuta. Debatt kas on põhjendatud või mitte inimeste põhiõiguste tagamise mõttes, võiks jätta seadusandja pärusmaaks. Kohtuhalduse küsimuse arutelu on minu meelest täiesti legitiimne. Kas on võimalik arendada PS muutes või seadusandliku algatusena. Seda saab kindlasti teha ka seaduse tasemel. Põhiseadusliku korra kaitse seisukohast on küsimus, et rünnatakse põhiseaduslikkuse järelevalve taset. Teistes PS-s on see palju detailsemalt. Meil kehtivas PS-s on küllaltki ebamäärane formuleering. Minu arust see küll väärriks fikseerimist. Õiguskaitse seisukohalt kuidas PS § 15 lg 2 sisustada, läbisime selle teema millalgi. Pigem oleks menetlusnormi tasemel ja ei oleks halb fikseerida PS-s.

R. Maruste: Oleme siin, et arutada asju, mitte panna omale piire mõttega, et niikuinii ei toetata.

U. Reinsalu: Kohtueelse menetluse tähtajad. Palusin otsida välja, kus tekkisid nõukogude aja kriminaalprotsessi kohtueelse menetluse tähtajad. Kui 1. detsembril 1934 lasti maha Sergei Mironovitš Kirov, siis järgmisel nädalal kehtestas NLKP Keskkomitee ministrite nõukogu ühismäärusega kohtueelse menetluse tähtaja 10 päeva. Need kriminaalkohtu otsused, mida langetati, ei kuulunud edasikaebamisele sellepärast, et nii lühikese aja jooksul oli kohustus selgitada välja kogu tööde.

M. Rask: Tausta peab teadma loomulikult. Fundamentaalne nõuandja selles valdkonnas oli Jaano Odar, kes kassatsiooni ja revisjoniga tegeles.

U. Reinsalu: Vaatasin just ENSV 1978. aasta konstitutsiooni, seal oli ülim detailiseeritus, mis puudutas kohtuid.

Otsused:

- 1. Järgmine koosolek toimub 25.04.2018 kell 14-17, arutlusel on kaks teemat (J. Adamsi ja A. Jõksi teemad).**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
Juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Välimäe
protokollija

RAPORT

Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses ringkonnakohtute pädevuse laiendamisega I astme kohtumenetluse läbiviimise võimaldamiseks

M. Laaring

Sissejuhatus

Põhiseaduse asjatundjate kogu toetas oma 24.08.2017 kokkusaamisel põhiseaduse (PS) § 149 analüüsis¹⁶⁹ väljendatud seisukohta, et PS-i § 149 lg-test 1 ja 2 tulenevat reeglit, mille kohaselt maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud on teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid, ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et see lubaks ringkonnakohtu tegutsemist esimese astme kohtuna.

Eelnimetatud analüüsist ja põhiseaduse asjatundjate kogu hinnangust tulenevalt on käesoleva raporti eesmärgiks sõnastada põhiseaduse muudatusettepanek(ud), mis looks a) sõnaselge võimaluse anda ringkonnakohtutele pädevus täita lisaks II astme kohtu ülesannetele ka I astme kohtu ülesandeid; b) määratleks ringkonnakohtute I astme kohtuna tegutsemise põhitingimused ja -piirid.

Isegi kui mitte nõustuda põhiseaduse asjatundjate kogus heakskiidu pälvitud seisukohaga ja leida, et neid küsimusi on võimalik lahendada ka põhiseaduse teksti muutmata, üksnes seda tõlgendades, oleks muudatuse tegemine vaieldamatult õiguselgust tagav vahend, mis väldiks tulevikus uue sarnase diskussiooni puhkemist.

Järgneva tekst ei püüa olla täiemahuline eelnõukavand, vaid on üksnes arutlus võimalike lahendusvariantide üle.

Võimalikud eeskujud ja paralleelid

Eesti 1920. ja 1938. a põhiseadused muid kohtusüsteemi osi peale Riigikohtu ei nimetanud, rääkimata nende sidumisest kindlate kohtumenetluse astmete või menetlusliikidega. Ka teiste riikide põhiseadused (vähemalt olemuslikult lähedaste ja võrdlust võimaldavate riikide puhul) ei kirjelda üldjuhul kohtuorganisatsiooni ja kohtuinstantside pädevust Eesti kehtiva põhiseadusega võrreldaval määral. Kui kohtuasutusi ka nimetatakse, siis ei seostata neid konkreetsete kohtumenetluse astmetega või menetluse iseloomuga (apellatsioon-, kassatsiooni- või revisjonimenetlus). Põhjalikumalt kirjeldatakse põhiseaduse tasandil tavaliselt üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimise pädevust ja korda. Seega ajalooline kogemus ja teiste riikide konstitutsiooniline praktika põhiseaduse muudatuse sõnastamist sobivate eeskujudega ei toeta.

Huvitav on siiski märkida, et lahendus, mis nägi ringkonnakohtuid samaaegselt nii I kui II astme kohtutena, sisaldas J. Adamsi tööühma põhiseaduse eelnõu algvariandis. Nimelt sätestas selle § 106 lg 1: „Õigust mõistavad esimeses astmes jaoskonna- ja ringkonnakohtud, teises astmes ringkonnakohtud ja kohtukoda ning kolmanda astmena riigikohus.“ Ühtlasi oli sama paragrahvi lg-s 2 ette nähtud, et II astme kohtud on apellatsioonikohtud. Sellise pädevusjaotus oli võetud ilmselt Eesti 1930. aastate (lihtseadusega kehtestatud) kohtukorraldusest. Põhiseaduse Assamblee menetluse käigus asendati see sõnastusvariant J. Raidla tööühma eelnõust pärineva jäigalt kolmelülilise ja -astmelise kohtusüsteemi kirjeldusega, mille ülevõtmise põhjuseks (ilmselt just võrdluse pinnalt J. Adamsi töögrupi eelnõuga) nimetatakse nn Raidla mudeli selgust ja lakoonilisust.¹⁷⁰

¹⁶⁹ M. Laaring Arvamus põhiseaduse § 149 kohta. Tartu 2017.

¹⁷⁰ J. Rätsepa sõnavõtt PA 6. istungil. PA stenogrammide kogumik, lk 207: „See on selge lakooniline süsteem, kusjuures on formuleeritud ka nende pädevus niivõrd kuivõrd see üldse formuleeritav on“.

Ringkonnakohtute diferentseeritud instantsilise pädevuse idee sisaldus ka I. Gräzini põhiseaduse töömaketi eelnõus, mille § 115 kohaselt kuulusid „väiksemad“ kriminaal- ja tsiviilasjad läbi vaatamisele rahukohtunike poolt. „Tähtsamates“ asjades pidid § 114 lg 2 kohaselt esimese kohtuastmena tegutsema aga ringkonnakohtud valitavate rahvakaasistujate osavõtul.

Põhiseaduse täienduse sõnastamise põhimõtted

Raporti autori veendumuse kohaselt peaks ringkonnakohtute pädevuse laiendamiseks tehtav põhiseaduse muudatus rajanema eelkõige järgmistel põhimõtetel:

1. Kui põhiseaduse muutmise eesmärgiks on isoleeritult üksnes ringkonnakohtu pädevust puudutava probleemi lahendamine, siis peaks ka muudatuse asend ja sõnastus toetama muus osas võimalikult suurel määral põhiseaduse senise normistruktuuri ja selle ümber kujunenud õigusdogmaatiliste arusaamade säilitamist. See aitaks ühtlasi vältida ettenägematute probleemide või ebaselguse tekitamist uute normide või normiosade koostoisest senise põhiseaduse tekstiga. Eelõeldu soosib teksti täiendamist uue grammatilise üksusena, st eraldi lause(te)na, mis säilitab kogu põhiseaduse varasema sõnastuse seda muutmata. Ühtsus ja sobitumine PS senise tekstiga tuleb tagada ka täienduse keeles ja stiilis.

2. Täiendus peab säilitama põhiseaduse normidele kohase abstraktsusastme ja paindlikkuse, mis tähendab eelkõige seda, et siinkirjutaja arvates ei ole võimalik põhiseaduse tasandil sätestada konkreetseid (kasuistlikke) tingimusi, mis määratleks ringkonnakohtute I astme kohtutena tegutsemise lubatavuse või muud tingimused. Kui püüda sellist piiritlemist põhiseaduse tekstis siiski teha, siis oleks see mõeldav kahel peamisel viisil: ühelt poolt võiks ringkonnakohtu I astme kohtuna tegutsemise tingimusi sisustada põhiõiguste kvalifitseeritud seaduse reservatsioone eeskujuks võttes, teisisõnu võiks püüda juba põhiseaduse tekstis piiritleda ringkonnakohtu I astme kohtuna tegutsemise legitiimseid eesmärgi ja lubada ringkonnakohtu tegevust I astme kohtuna „erandina“ üksnes nende eesmärkide saavutamiseks. Teine võimalus oleks püüda sätestada eesmärgist lahutatult mingi konkreetne tingimus või nõue, mis ringkonnakohtu I astme kohtuna tegutsemiseks peab esinema. Näidet sellisest pädevuse piiritlemisest pakub eelnimetatud I. Gräzini põhiseaduse nn töömakett, kus kohtute pädevust püütakse eristada mõistete „tähtsamad asjad“ ja „väiksemad kriminaal- ja tsiviilasjad“ abil.

Mõlemad nimetatud variandid näivad viljatutena juba seetõttu, et jääksid paratamatult liiga üldisteks mingi tegeliku regulatiivse või õigusselgust tagava mõju saavutamiseks. Piiri oluliste ja vähemoluliste kohtuasjade vahele saab tõmmata seadusandja. Samuti on selge, et ringkonnakohtu I astme kohtuna tegutsemise peamine (kui mitte ainus) legitiimne eesmärk on kohtumenetluse ökonoomia tagamine, selle eraldi väljatoomisel puudub mõte.

Seetõttu näib mõistliku lahendusena ringkonnakohtute I astme kohtutena tegutsemise otsustamiseks ja pädevuse jaotamiseks I ja II kohtuastme vahel lihtsa seaduse reservatsiooni sätestamine, mille seadusandja peab sisustama muid põhiseaduse norme ja põhimõtteid arvestades. Lihtne seaduse reservatsioon ei tähendaks seadusandja meelevaldse tegutsemise võimalust.

Sõnastusettepanek ja põhjendused selle juurde

Eelnevat arvestades on autori ettepanek täiendada PS § 149 lõiget 2 lausega 2, lõige tervikuna oleks sõnastatud järgmiselt:

Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Seaduses sätestatud juhtudel vaatavad ringkonnakohtud kohtuasju läbi esimese astme kohtutena.

Vastavalt eeltoodud põhimõtetele realiseeruks täiendus üksnes ühe lause lisamisega PS § 149 struktuuri, säilitades kogu ülejäänud kohtukorralduse ja -menetluse kirjelduse muutumatu kujul.

Puudub vajadus muuta maa- ja halduskohtute pädevust kirjeldavat PS § 149 lg-t 1, sest nimetatud kohtute pädevuseks jääb ka tulevikus I astme kohtutena tegutsemine. Selle lõike koostoisest lisatava PS § 149 lg 2 lausega 2 tuleneks edaspidi üksnes, et maa- ja halduskohtute pädevus I

astme kohtutena läheb tulevikus seadusandja poolt määratud juhtudel ja ulatuses üle ringkonnakohtutele.

Kuna kassatsiooni korras kohtuasja läbi vaadates ei tegutse Riigikohus astmekohtuna¹⁷¹, siis puudub ringkonnakohtule I astme kohtu ülesannete panemisel vajadus ka Riigikohtu pädevust kirjeldava PS § 149 lg 3 muutmiseks (Riigikohtu pädevust ei saa sellisel juhul käsitleda II astme kohtu pädevusena. Muudatust tuleks pidada vajalikuks üksnes juhul, kui Riigikohus peaks hakkama ringkonnakohtu kui I astme kohtu lahendeid läbi vaatama apellatsiooni korras).

Lauseosa „seaduses sätestatud juhul“ tähendab lihtsat seaduse reservatsiooni. Ringkonnakohtu tegevuse I astme kohtuna võib otsustada seadusandja formaalse seadusega. Kuna PS § 149 lg 4 kohaselt määratakse kohtukorraldus ja kohtumenetluse kord seadusega, on sisuliselt tegemist lg-s 4 sisalduva reservatsiooni laiendamisega lg 2 esimese lause arvel, viimati nimetatud sättest erandi tegemisega. Olulisuse põhimõttest tulenevalt ei saaks seda küsimust (kui see ei ole lahendatud juba põhiseaduse tasandil) otsustada õigusriigis keegi teine peale parlamendi.

Kuigi lisatav lause muid täpsustavaid tingimusi seadusega reguleerimise nõude kõrval ei sisalda, ei tähenda see enesestmõistetavalt seadusandja meelevaldse tegutsemise võimalust. Piirid tulenevad (nagu muudegi põhiseaduses sisalduvate seaduse reservatsioonide puhul) muudest põhiseaduse põhimõtetest ja normidest.

Ringkonnakohtule I astme kohtu pädevuse üleandmine eeldab legitiimse eesmärgi järgimist seadusandja poolt ning see ei tohi põhiseaduse muude sätetega määratud kohtumenetluse olemust või isikute subjektiivsete õiguste (eelkõige PS § 15 lg-st 1 ja § 24 lg-st 5 tulenevate põhiõiguste) kasutamise ja kaitsmise võimalusi rikkuda või moonutada.

Lisatava sätte asendi järgi võib seda käsitleda kui erandit sama lõike lausest 1. See tähendab, et ringkonnakohus peaks põhiseaduse mõtte järgi siiski eelkõige II astme kohtuks, mis täidab PS § 149 lg 2 lausest 1 tulenevat ülesannet. Seadusandja ei tohi laiendada ringkonnakohtu pädevust I astme kohtuna selliselt, et see õõnestaks või lausa kõrvaldaks täielikult PS § 149 lõikega 1 ja § 149 lõike 2 lausega 1 ette nähtud kohtuastmete „korralise“ tööjaotuse.

Võib siiski küsida, kui suurel määral oleks selline erandi-reegli suhe kohtusüsteemi ülesehitamisel tegelikult rakendatav. Näiteks kui seadusandja otsustaks tulevikus menetlusökoonomia kaalutlustel „olulisemate“ kohtuasjade lahendamise ringkonnakohtus kui I astme kohtus ja võimaldades ringkonnakohtu lahendi peale üksnes kassatsioonikaebuse esitamist Riigikohtule, tuleks paratamatult kaheastmeline kaebemenetlus luua ka „väiksemates“ kohtuasjades. Oleks ebamõistlik ja menetlusökoonomia eesmärgiga vastuolus, kui vähemolulistest kohtuasjades oleks endiselt tagatud avaram kaebevõimalus, mis läbiks maakohtu järel nii ringkonnakohtu kui Riigikohtu. See omakorda seaks seadusandja valiku ette, kas võimaldada „väiksemates“ kohtuasjades üksnes apellatsioonikaebuse esitamist ringkonnakohtule või vahetult kassatsioonikaebusega Riigikohtusse pöördumine. Kui otsustada kassatsioonikaebuse esitamise võimaluse kasuks – ja seda võimalust ei tohiks ilmselt välistada – siis tooks ringkonnakohtule „olulisemates“ kohtuasjades I astme kohtu pädevuse andmine kaasa tema II astme kohtu pädevuse kadumise või vähemalt olulise vähenemise ka „väiksemates“ asjades toimuva kohtumenetluse jaoks.

Läbi vaatamine „esimese astme kohtuna“ saab tähendada üksnes seda, et ringkonnakohus on esimene kohtuvõimu harusse kuuluv asutus, mis asja läbi vaatab. Kuna tegemist on kohtusüsteemi ülesehitust määrava sättega, ei saa selle sätte pinnalt teha järeldusi ringkonnakohtu menetluse sisu kohta I astme kohtuna. See säte ei saa ka tähendada, et esimese astme menetlus peaks olema täpselt samasugune (sh isikute subjektiivsete õiguste aspektist), nagu I astme kohtumenetlus maa- või halduskohtus.

Otsest takistust ringkonnakohtule I astme kohtu ülesannete panemiseks ei kujuta endast EIÕKonv 7. protokolli artikli 2 lg-st 1 tulenev nõue, et isikutele peab olema tagatud kohtulik

¹⁷¹ PS komm väljaanne (2017) § 149 kommentaar 2, lk 889.

edasikaebeõigus kriminaalasjades. EIK-i praktika jätab liikmesriikidele selles küsimuses kaalutlusruumi ja edasikaebeõigus peab olema küll devolutiivne, ent ei pea hõlmama nii fakti- kui õigusküsimuste vaidlustamise võimalust ning võib olla seotud loakohustusega (nt Krombach vs. Prantsusmaa, 2011, p 96; Rostovtsev vs. Ukraina, 2017, p 27). Sama artikli lg 2 võimaldab teha edasikaebeõiguse tagamisest ka erandeid nt vähetähtsate süütegude puhul. Seega peaks EIÕKonv 7. protokolli art 2 lg-st 1 tulenevad nõuded olema Eesti kohtusüsteemis põhimõtteliselt täidetud ka juhul kui edasikaebevõimalus ringkonnakohtu kui I astme kohtu otsusele piirdub võimalusega vaidlustada see üksnes kassatsiooni korras.

Normitehniliselt ja keeleliselt lähtub muudatus põhiseaduse senisest sõnakasutusest.

Välja pakutud sõnastusvariandi peamiste puudustena näeb siinkirjutaja:

1) muudatuse isoleeritust ja lakoonilisust võib vaadata ka selle nõrkustena – võib väita, et see vastab pädevuse jaotamisel üksnes küsimusele „kas“, kuid ei ütle midagi selget selle kohta „kuidas“. Võib küsida, kas pädevus üleandmise tingimused ei vajaks siiski täpsemat lahtikirjutust ja ei jäta seadusandjale liiga laia kaalutlusruumi, mis võiks senise kohtukorralduse täielikult õõnestada. Muuhulgas jätab sõnastus lahtiseks küsimuse, kas ringkonnakohtus võiks samas kohtuasjas tegutseda nii I kui ka II kohtuastmena. Kuigi arusaam, et sama kohtuasutus võiks olla samas asjas nii I kui ka II kohtuastmeks, on ebamõistlik ja tõlgendamisega ületatav, siis tekstist sellist selget järeldust praegu teha ei saa.

2) vormilisest küljest kaotab täiendus senise „selge“ kohtuastmete vahelise jaotuse PS § 149 lõigete 1 ja 2 vahel, mõjudes lõikes 2 võõrkehana. Kui varem oli kogu I kohtuastme menetluspädevus käsitletud esimeses ja kogu teise astme menetlus paragrahvi 2. lõikes, siis edaspidi sellest lähtuda ei saa.

Alternatiivsed sõnastusvariandid

Mööndes, et eespool välja pakutud sõnastusvariandil (edaspidi: variant 1) on puudusi, on järgnevas välja pakutud veel mõned alternatiivsed sõnastused. Ülevaatlikkuse huvides on iga variandi puhul esitatud kogu PS § 149 tekst koos muudatusega. Muudetavad osad on märgitud kollasega. Eelduseks muudatuste ettevalmistamisele on võetud, et nende tegemisel ei väljuta PS § 149 piiridest, st PS teistes paragrahvides muudatusi ei tehta.

Variant 2

§ 149. Maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud. Ringkonnakohtud on esimese astme kohtud seaduses sätestatud juhtudel.

Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi maakohtute ja halduskohtute lahendeid.

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus

Kommentaar: Sisulist erinevust võrreldes variandiga 1 ei ole, muudetud on üksnes uue lisatava lause asukohta. Paragrahvi esimesse lõikesse hõlmatakse ammendavalt I astme kohtuna tegutsemise pädevus ja teise lõikesse II astme kohtuna tegutsemise pädevus. Vastuväitena sellele variandile võib öelda, et poleks põhjendatud käsitleda ringkonnakohtu pädevust I astme kohtuna tema nn põhiülesandest eespool.

Variant 3

§ 149. Maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud.

Ringkonnakohtud vaatavad apellatsiooni korras läbi maa- ja halduskohtute lahendeid ning vaatavad seaduses sätestatud juhtudel kohtuasju läbi esimese astme kohtutena.

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus

Kommentaar: variandi 3 eripäraks on see, et püütakse variantidest 1 ja 2 selgemalt eristada ringkonnakohtu pädevust I ja II astme kohtuna. Kui sätestada sõnaselgelt, et ringkonnakohus vaatab apellatsiooni korras läbi üksnes maa- ja halduskohtute lahendeid, siis langeb ära variantide 1 ja 2 puhul tekkida võiv küsimus, kas ringkonnakohus saaks olla samas asjas nii I kui ka II astme kohtuks. Kuna variant eeldab maa- ja halduskohtute mõiste sisse toomist lg-sse 2, on selles osas korrigeeritud ka lg 1 sõnastust ja jäetud välja linnakohtu mõiste.

Variant 4

§ 149. Maa- ja halduskohtud on esimese astme kohtud. Ringkonnakohtud on esimese astme kohtud seaduses sätestatud juhtudel.

Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi maa- ja halduskohtute lahendeid.

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Kommentaar: hübriid variantidest 2 ja 3.

Variant 5

§ 149. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Kommentaar: Radikaalsema muudatusena oleks mõeldav I ja II astme kohtu pädevust käsitlevad lõiked 1 ja 2 §-st 149 üldse välja jätta. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute institutsioon jääks endiselt sätestatuks §-is 148, kuid §-st 149 kaoks täpsem pädevusjaotuse kirjeldus. Sellisel juhul jääks seadusandjale vabamad käed maa-, haldus- ja ringkonnakohtute pädevuse sisustamisel. Riigikohtu pädevust puudutav lõige tuleks siiski säilitada (ka võrdlus välisriikidega näitab, et enamasti sätestatakse põhiseaduses just kõrgeima kohtuastme pädevus, samuti oli üksnes Riigikohtu pädevus sätestatud Eesti varasemates põhiseadustes) nagu ka kohtukorraldust ja kohtumenetlust käsitlev seadusereservatsioon. Kui leida, et § 149 kaotaks sel juhul oma iseseisva tähenduse, siis oleks võimalik kaks alles jäävat lõiget ühendada ka §-ga 148.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 13

Justiitsministeerium, Tallinn

25.04.2018 nr 13

Algus kell	14.18	Lõpp kell	16.34
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Katrin Välimäe		
Võtsid osa			
kogu liikmed:	M. Ernits (videokonverentsi vormis), U. Lõhmus, A. Jõks, J. Raidla, R. Maruste, M. Rask		
Puudusid:	J. Adams, P. Pikamäe, Ü. Madise, H. Loot, A. Mõttus, R. Värk		
Justiitsministeeriumi			
esindajad:	H. Kaares, I. Pärnamägi, S. Aulik		
Kutsutud:	P. K. Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud kohaliku omavalitsuse valdkonnas (raportöör Jüri Adams).
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud demokraatia rakendamise valdkonnas (raportöör Allar Jõks).

1. Korralduslikud küsimused.

Minister: Raportöör J. Adamsi haigestumise tõttu kohaliku omavalitsuse teemasid ei arutata. See teema lisatakse järgmise kohtumise päevakorda. Põhiõiguste teema aruteluks sobib enamusele 23. mai ajavahemikul 13.00-16.00. U. Lõhmuse ja J. Adamsi ettekannete järgselt saab teine arutelude ring tehtud. Ministeeriumi esindajad aitavad raporti kokku kirjutada. Raportöör on oma seisukohtades vaba. Raportööride raportite lõplikud tekstid valmivad 11. juuniks. Augusti teises pooles saaks arutleda lõpliku teksti üle. Seejärel tutvustaks valminud raportit valitsusele ja parlamendile. Raporti lõpliku teksti koostamisel võiks aluseks olla M. Raski koostatud tekst, mis koosneb kirjeldavast osast ja ettepanekute osast. Saadame M. Raski osa uuesti. Vormistuslikul poolel pakub ministeerium tuge. Ühtlustamise all on silmas peetud toimetaja tehnilist tööd, mitte sisu redigeerimist. Augustis presenteeriks tulemit avaliku seminari vormis.

2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud demokraatia rakendamise valdkonnas.

Hr Jõksi ettevalmistatud raport „RAPORT. Võimalikud põhiseaduse muudatused demokraatia kaitset puudutavas osas“ lisatakse protokollile juurde.

Sõna anti Allar Jõksile.

A. Jõks: Eesmärk on keskenduda muudatuste markeerimisele ja jätta aega aruteludeks. Esimestel kohtumistel kaardistati teemad, mis võiks demokraatia valdkonnas huvi pakkuda. Demokraatia kõikehõlmavat definitsiooni ei ole antud. 25. septembril toimunud ideekorjest on raportisse jõudnud teemad, millel oli vähemalt üks või kaks toetajat. Olen kirjeldanud mis on probleem, võimalikud lahendused ning võimalike lahenduste plussid ja miinused. Põhiasjad esitan. Ettepanekud, täiendused viin 11. juuniks sisse. Rahvahääletuse regulatsioon on kõigist muudatustest minu meelest kõige olulisem. Võiksime arutleda, kuidas rahvahääletusi elavamaks muuta.

Sõnavõttud:

J. Raidla: Kandideerimisõigus on püha. Ministri ametis oleku õigus ei ole püha. Kui asun kandideerima loobun kohe ministri ametist. Sellisel juhul olen lõplikult loobunud peibutuspartii staatuses. Muidu on nii, et teen kehva tulemuse ja peibutan ikka.

A. Jõks: Praegu ei ole ühtegi piirangut. Mõnes riigis, nt Gruusia on nii, et kui kandideerid parlamendi valimistel olles minister, siis paned selleks asjaks ministri ameti maha. Tundub mulle ebaproportsionaalne.

U. Reinsalu: Mille Sa ettekandest välja jätsid?

A. Jõks: Välja jäid nõ heietused. Sisse jäid ainult need teemad, mille osas on mingisugunegi konsensus. Arvan, et raportöör ei peaks ainult enda isiklikke probleemipüstitusi sisse jätma.

U. Reinsalu: Liigume punktide kaupa aruteluga edasi. Kaitseklausli pitsat. PS § 1 lg-d 1 ja 2. Miks sõnastad alternatiividena, võivad eksisteerida ka paralleelsetena PS tekstis?

A. Jõks: Võimalik, aga kui üks on olemas peaks probleem olema lahendatud.

M. Ernits: Punkt 1 demokraatlik riigikorraldus: tahan väljendada ettekandajale oma põhimõttelist toetust. Head ja hästi väljatöötatud mõtted. Ei kahtle selles, et demokraatia vääriks PS-s üle rõhutamist. Demokraatia on alati protsess, mis ei saa kunagi valmis. Küsimus on PS § 1 lg 2 puhul selles, et kui vaatame tänast PS, siis iseseisvus ja sõltumatus on ainus ja puutumatu. Sisuliselt on demokraatia kahtlemata sama oluline. Kui aga § 1 lg 2 kataloogi laiendame demokraatiaga, siis kuhu jäävad inimväärikus ja õigusriik ja veel mõni väärtus. Tekib küsimus, kuhu piiri tõmbame. Mida muudaks see, kui näiteks demokraatiat nimetame, aga inimväärikust ei nimeta. Kas inimväärikus sobiks süstemaatiliselt lõikesse 2, arvestades lg-t 1. See on mõtlemise koht. Küsimus, mis minu hinnangul kerkib PS § 162 puhul; praegu on tegemist puhtalt menetlusliku tõkkega, mis loob PS-s teatava kaheastmelisuse. Kui soovime lisada sisulise tõkke, siis peaks vaatama selle klausli süstemaatilist asukohta. Võib-olla sobiks seadusandluse peatükis mõni säte, näiteks PS § 102 paremini. See on siiski esmane mõte. Tõsi küll, see tekitaks omakorda probleemi, et PS 1. ja 15. peatükk on raskemini muudetavad, samas kui § 102 oleks lihtsamini muudetav.

P. K. Tupay: Olen PS § 162 pikalt käsitlenud oma doktoritöös. Tegemist on menetlusliku tõkkega, aga me ei ole Eestis seda omalt poolt tegelikult kunagi sisustanud. Sisuline muudatus, mis muudaks nimetatud peatükkides mõtet, alluks PS §-le 162. Kui lisada materiaalne demokraatiapõhimõte, ei pruugi olla vale lähenemine. Muudatusettepanekud võivad olla kumulatiivsed. Peab hr Ernitsaga nõustuma, kas ei peaks lisama täiendavaid mõtteid ja inimväärikus on esimene, millele tasub mõelda. Miks üldse selliseid kaitseklausleid on vaja. Kui kaitseme demokraatiat, siis see võiks olla piisavalt lai. Idee kasutada demokraatia aluspõhimõtet on piisavalt lai. Minu arvates demokraatia peegeldab ühiskondlikku kokkulepet.

J. Raidla: Esimene teema on minu jaoks huvitav akadeemiline arutelu. Praktiliste täienduste vajadust ei näe. Sellisel viisil kui demokraatia Eestis toimib, tuleb olemasolevast PS tekstist välja. Kuidas alternatiivina pakutud sätet kaitstakse. Kui PS § 105 lg 2 läheb käiku ja rahvaalgatuse korral algatatakse PS muudatus, mille näiteks kogu leiab olevat ebademokraatliku. Kas peaksime selle siis vaidlustama. Arvan, et täiendavate formuleeringute lisamisega ühtegi probleemi ei lahenda, loome uusi probleeme. Ettepanek piirduda akadeemilise analüüsiga, kuid mitte minna praktiliste meetmetega edasi.

R. Maruste: Muudatuse mõttel on jumet. Arvan, et selle võiks välja pakkuda. PS § 1 lg-d 1 ja 2 tuleb lugeda koos. Arvan, et idee oli siiski demokraatliku riigikorralduse kaitsmine. Algul olin rohkem PS 15. peatüki sätestuse poolt, praegu kaldun rohkem PS § 1 poole. Hr Ernitsa väide, miks ei lisa siis juba õigusriiklust ja inimväärikust, demokraatia hõlmab ka inimväärikust jt alamkategooria põhimõtteid. Jääks pigem PS § 1 teise lõikesse sisse demokraatlik riigikorraldus.

U. Lõhmus: Olen võrdlemisi skeptiline PS § 1 täiendamise kohta. Nagunii deklareerime PS § 1 lg-s 1, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik. Kui PS § 1 lg 2 toome, siis toome kaks eri asja. Iseseisvus ja sõltumatus on riigile omased atribuudid. Iseküsimus on, kas riigikorraldus saab üldse olla aegumatu ja võõrandamatu. Kui kirjutaksime need sisse, siis muudaksime PS veel segasemaks. Demokraatia uurija Robert A. Dahl on kirjutanud irooniliselt, et kuigi demokraatia mõistel on 2500-aastane ajalugu, näitab see ajalugu, et mõistet mõistetakse väärsti. Erinevate inimeste jaoks tähendab see erinevaid asju eri aegadel ja eri kohtades. Charles Tilly toob näiteks

Kasahstani PS projekti, mis võeti vastu rahvahääletusel ja mille kohaselt riik on demokraatlik ja vaba. Freedom House kategoriseerib seda kui mittedemokraatlikku ja vaba riiki. Parem kui mõisteid on vähem. Piisab olemasolevast PS § 1-st.

R. Maruste: Ka sõltumatus on ajas muutuv.

U. Lõhmus: Kui tõlgendamise küsimusi tekib liiga palju, siis ei ole üldse selge, mida saab tõlgendada.

M. Rask: Enamus asjadega nõus ei ole, aga see on väga hea mõttmaterjal. Seda võib tarvis minna ka järgmistel põlvkondadel. Haakun M. Ernitsa mõttega. Kui üks erakond näiteks Riigikogu valimistel võtab 75% häältest, defineerib ka demokraatia jm mõisted ära. Demokraatia püsimine ja ellurakendamine sõltub ühiskonnakorraldusest tervikuna. Kui tahetakse lisaklausel panna garantiina, siis PS aluspõhimõtted. See on oluliselt laiem. Tuleks lähtuda veelgi abstraktsemast. Aluspõhimõtted ongi need, millest lähtutakse PS muutmisel. Täna on leitud PS muutmise kolme erineva variandi vahel tasakaalupunkt. PS § 162 lisaklausliga võime saavutada olukorra, kus PS jääb elust maha. Seadusloome, näiteks riigikaitses on juba läinud PS ette. Igal põlvkonnal on õigus otsustada selle üle, mis on õige, mis on vale. Täna on õigus otsustada ka PS sätete muutmise üle.

U. Reinsalu: Minu arvates on hr Jõks olnud liigselt tagasihoidlik selle paragrahvi muutmisel. Riik on antud laenuks lastelt. Filosoofiline küsimus, kas põlvkonnal on õigus langetada absoluutseid või tagasipöördumatuid valikuid riigi olemuse suhtes. Peaksime selgelt ütlema, et PS 1. peatükk võiks jaguneda kaheks, on muutmatud ja muudetavad paragrahvid. Võiksime öelda, et PS § 1 ei saa muuta. Kas suhteline enamus rahvast saab selle riigi kinni panna, kas see mandaat on olemas. Ettepanek kaaluda, et PS § 1 ei saa muuta. Seejärel küsimus, kas seal peaks olema demokraatia põhimõtte ja kas rahva tahte loogika on olemasolevaga kaetud. Kas pole puudu inimväärikuse ja õigusriikluse mõtte, et peavad olema aegumatult tagatud. Mingil hetkel tuleb ka demokraatiat piirata riigi eksistentsi mõttes. Pigem olekski demokraatia piiranguklausel, mitte demokraatia kaitseklausel.

M. Rask: Kus on garantii, et piirdud ainult ühe paragrahvi. Millisel PS muutmise viisil peaks see nõ stopper olema paika pandud, et seda paragrahvi muuta ei saa?

U. Reinsalu: Arvan, et viisi määrab ära kehtiv PS. Ainult rahvahääletusel saab kehtestada selle nõ luku peale panemise.

J. Raidla: Ka rahvas ei saaks PS § 1 sellisel juhul muuta. Oponeerin sellele tugevalt. Tulevased põlvkonnad ei saaks enam PS muuta või uut PS luua.

M. Ernits: Saksamaa PS-s on olemas igavikuklausel, mis viitab kõigile PS aluspõhimõtetele. Kirjanduses on põhimõtteliselt jõutud seisukohale, et igavikulisus on suhteline ja seostub konkreetse PS kehtivusega. Kui tuleb ühiskonnakorraldus, mis loob täiesti uue PS-i, siis see igavikuklausel selles uue enam kehtida ei saaks, sest siis kehtib uus PS. Igavikuklausel on tõke, mis keelab muuta PS-i aluspõhimõtete mõtet, st PS muudatused ei tohi vastuollu minna PS aluspõhimõtete mõtte või põhiolomusega. Arvestada tuleb ka seda, et selliste igavikuklauslite loomiseks on soodsam hetk ajalooline kriisiolukord. Tavaolukorras on risk eksida. Stabiilses ühiskonnas peaksid PS muudatused olema ülihästi läbi teoretiseeritud. Meenutame, et ka EL teemade ajal oli arutlusel PS § 1 täiendamine lg-ga 3. Kui oleks olemas igavikuklausel, mis keelaks muuta §-i 1, siis muutuks võimatuks lisada sinna võimalus delegerida riigivõimu rahvusvahelistele organisatsioonidele.

A. Jõks: Kokkuvõtteks võib öelda, et PS § 1 täiendamine toetust ei leidnud. See on isegi põhjendatud. PS § 162 teist lauset võiks edasi mõelda.

P. K. Tupay: Rahvahääletuse regulatsioon, nõustun, et PS § 105 sellisena ei tule meile kasuks ja suurt mõtet sellel ei ole. Rahva vastandumine konkreetsetes küsimustes võib viia problemaatiliste olukordadeni. Kui tahta toonitada PS-s võimalusi rahva kaasamiseks, siis kohalikul tasandil. Rahvaalgatuse esitamise algatus ei tohiks jääda hambutuks. Kaaluda võiks presidendi otsevalimist, et rahvas oleks kaasatud.

J. Raidla: PS § 105 lg 4 väljaviimine on igati tervitatav. Rahvaalgatust mõistetakse väga erinevalt. Tõeline rahvaalgatus on see, kui rahvas ettenähtud allkirjade arvuga ja ettenähtud seaduse protseduuri kaudu esitab eelnõu või küsimuse ja ütleb parlament otsustage nii ära. Kui te ei otsusta, siis läheb eelnõu või küsimus rahvahääletusele. Õige rahvaalgatus on see, mis on täielikult

seotud rahvahääletuse võimalusega. Välja pakutud PS § 105 lg 2 on rahvaalgatus. Olen rahvaalgatuse vastu, seda on võimalik kaaperdada. Rahvast on võimalik manipuleerida. Riigi tasandil rahvaalgatusega seonduvat sätet sisse mitte viia. KOV tasandil tuleks tegelik rahvaalgatus sisse viia. Seal ei ole seda riski, mis on riigi tasandil. Kohaliku elu tasandil saab rahvaalgatus olla kohaliku elu küsimustes, peaaegu nagu kataloog. Ettepanek loobuda rahvaalgatusliku sätte edasiviimisest siin. Mõelda sellele, kuidas rahvaalgatus välja pakkuda KOV tasandil.

R. Maruste: See teema kuulub PS 3. peatükki. Nõus, et PS § 105 lg 4 tuleb ära koristada ja sellega võiks siinse peatüki muutmine piirduda. Asjad võiksid ehk olla avatud PS 3. peatükis. Praeguse aja tingimustes on tulnud juurde rahva mõjustamise element päris tugevalt. Välja pakutud 75 000 on liiga väike. Rahvaalgatus kogukondlikul tasandil oleks mõistlik samm. Kui sageli rahvaalgatust või hääletust läbi viime. Peaks olema numbriline vm piirang, aga see ei ole otseselt PS teema. Kindlasti peaks olema instrumendi kasutamisel peal piirangud.

U. Lõhmus: PS § 105 lg 4 tuleks välja jätta. Suhtun skeptiliselt rahvaalgatusse. Eriti viimase aja nähtused näitavad, et siin on omad ohud.

M. Rask: Tegelikult rahvaalgatuse eest ei vastuta mitte keegi. See on võimule saamise instrument, populaarsuse kogumise instrument. EL-ga liitumise näide, valitsusk koalitsioon kandis vastutust. Vastutus on märksõna, kes vastutab rahvaga manipuleerimise eest.

M. Ernits: Nõustun hr Raidla, hr Lõhmuse ja hr Raskiga täielikult. Rahvaalgatuse osas, st uue PS § 105 lg 2 lisamise osas olen olnud skeptiline. Meenutagem veelkord ajalugu: 1932-1933. aasta kriisi ajal oli vaja ainult 25 000 häält PS muudatuse algatamiseks. Pakutud number (75 000) peaks olema kuidagi põhjendatud, läbi analüüsitud. Kui mõelda laiemalt rahvaalgatuse olemusele ja ohtudele, siis see võib teatud olukordades küll olla nn ventiiliks ühiskonnas, kuid olen jätkuvalt skeptiline. Teemasid, kus 75 000 allkirja tõenäoliselt kokku tuleks, võib olla mitmeid, kasvõi näiteks Rail Baltic, puidurafineerimistehas, alkoholiaktsiis vms. Põhiseaduse muudatuste puhul võib see muutuda ohtlikuks. Edasi, toetan tänase PS § 105 lg 4 väljajätmist, kuna see oleks mõistlik viis survet maha võtta nõ ülevallalt poolt algatatud rahvahääletuse läbiviimiselt. Lisaksin ühe mõtte, mis puudutab lõiget 1. Kui jätta PS § 105 lg 1 tänasel kujul muutmata, siis oleks meil jätkuvalt olemas rahvahääletus seaduseelnõu ja riigielu küsimuses ja neile lisaks on PS 15. peatükis ette nähtud PS muudatuse rahvahääletus. Kas PS muudatuse rahvahääletus on kolmas liik, mis on PS §-s 105 nimetamata, või on PS muudatus seaduseelnõu. On kaalukad argumendid, et PS muudatus ei peaks olema võrdsustatud seaduseelnõuga. Teen selguse huvides ettepaneku täiendada PS § 105 lg-t 1, et õigus on panna seaduseelnõu, PS muudatus või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

R. Maruste: Rahva peatüki osas täpsustus, legaliseeriks rahvaküsitluse, sest tavaliselt on see mittesiduv. Parlament võiks vastu võtta, et teatud olulistel teemadel viiakse läbi rahvaküsitlus. Rahvaalgatus KOV puhul. Kui need kaks asja lauale tõsta, siis see oleks liikumine.

J. Raidla: Rahvaküsitluse tulemusi on alati võimalik poliitiliselt teha siduvaks.

M. Ernits: Toetan mõtet, et rahvaalgatus võiks olla KOV tasandil. Kohaliku võimu eesmärk on olla rahvale võimalikult lähedal.

M. Rask: Tuletan hr Ernitsale meelde Loksa Linnavalitsuse rahvaalgatuse kaasust. Riigikohtus oli kuus erinevat vaidlust. Pole kindel, et kohalikul tasandil rahvaalgatus hakkab teenima neid huve.

U. Reinsalu: PS § 105 lg 4 on mõistlik välja jätta. Arvan, et demokraatiat peab ka arendama. Rahvaküsitlus on väga mõistlik. Sõna küsitlus on ehk veidi eksitav. Austria PS eraldab kahte seda tüüpi asja mõistet. See võiks olla. Soomlastel on sisse viidud tagatud petitsioon, et igal juhul jõuab algatus parlamendi täiskogu menetlusse. Kohalik rahvaalgatus tekitab ebalust, mõeldes Ida-Virumaa kohaliku elu probleemidele.

R. Maruste: Petitsiooni näol on olemas rahvaalgatuse alge, ruumi on seda veel arendada. Minnes Soome teed, et rahvas esitab eelnõu, mille peab menetlusse võtma. Võimalik rahva osas ära märkida.

A. Jõks: Kokkuvõtteks, PS § 105 lg 4 kaotamine leidis toetust. PS § 105 lg 2 täiendamine ei leidnud toetust. Ettepanek on töötada edasi kohaliku tasandi rahvahääletusega, petitsiooniga ja rahvaküsitlusega. Ma ei nõustu sellise lähenemisega, et ärme anna võimalusi teha valesid valikuid. Demokraatia seisneb õiguses teha valesid valikuid. PS § 106 ütleb, milliseid teemasid ei saa

rahvahääletusele panna. Mingisugune võimalus peab rahval olema küsimust rahvahääletusele panna.

U. Reinsalu: Sellisel juhul peab olema ka kvooruminõue.

M. Rask: Keegi peab võtma rahvahääletuse eest vastutuse. See saab olla ainult võim ise. Rahvahääletuse saab läbi viia ainult võim ise, kes on kohapeal. Kas 75 000 allkirjaga on selge, et tuleb rahvahääletus läbi viia.

J. Raidla: Kui on 75 000 häält, siis on kaks valikut. Kas Riigikogu ise võtab seaduse vastu või kui vastu võtta ei taha, peab minema automaatselt rahvahääletusele. Rahvaalgatuse puudumine ei ole iseenesest ebademokraatlik niikaua, kui ta on demokraatia kaitsemehhanism.

A. Jõks: Teeks muud küsimused kompleksina.

P. K. Tupay: Toetan opositsioonile uurimiskomisjoni loomise õiguse andmist, see on väga oluline. Fraktsiooni õigus pöörduda seaduse põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse on hea mõte. Õiguskultuuri edendamine on hea eesmärk. Kuulaks hr Ernitsalt, miks peaks olema fraktsiooni õigus, mitte näiteks Riigikogu liikmete õigus selline kontroll algatada. Saksa PS-s on seesugune kontrolliõigus antud ka valitsusele. Organitüli sätestamine on samuti Saksa PS-s. Need on võimalused elavdada demokraatia toimimist. Erakonna sisedemokraatia reguleerimise osas toetan esimest varianti. Erakondade rahastamise reguleerimisel on küsimus selles, et meil ei ole piisavalt selget poliitilist tahet olnud, et tagada järelevalekomisjonile piisavad õigused ja vahendid. Pole kindel, kas peibutuspartide regulatsioon vajab reguleerimist PS-s. Pigem poliitilise kultuuri küsimus ja otsustus. Minule isiklikult ei meeldi kahel toolil istumine. Pigem jäägu ikkagi valijate otsustada.

J. Raidla: Uurimiskomisjonide osas kolmandiku reegel on optimaalne. Riigikohtusse põhiseaduslikkuse kontrolliks kaebamine peaks olema seotud teatava hulga Riigikogu liikmete arvuga, mitte fraktsioonipõhiselt. Erakonna sisedemokraatia reguleerimine on pigem poliitilise kultuuri küsimus, olen skeptiline. Seda formuleeringut kahjuks toetada ei saa. Minu meelest pole mõtet seda PS kirjutada. Erakondade rahastamise reguleerimine on õige ja toetatav põhimõte. See peab olema nii läbipaistev ja selge kui vähegi võimalik. Pole selle vastu kui on PS-s, kuigi tundub, et on natuke madalamat järku küsimus. Peibutuspartid võib-olla tuleb tõesti PS panna. Olen seda meelt, et kahe tooli peal ei pea istuma.

R. Maruste: Uurimiskomisjoniga nõus, kvoorum peaks olema üsna tugev, mitte allapoole neljandikku. Tuleks sisustada komisjoni pädevustega Riigikogu töö- ja kodukorra seaduses. Riigikohtusse põhiseaduslikkuse pöördumise idee on hea. Pole nõus, et viis fraktsiooni kuuluvat parlamendi liiget, see on liiga vähe. Vähemalt neljandik Riigikogust. Kui lugemised on lõppenud, kuid eelnõu ei ole veel jõustunud, see vahemik 10 päeva sees, kui jõustumata akti minnakse kontrollima. Presidendi väljakuulutamise peatuks. Erakonna sisedemokraatia on liialt detailidesse minev ja jätaaksin selle ära. Mulle sobib Saksa regulatsioon, mis on antud üsna abstraktselt ja lühidalt. Erakondade siseorganisatsioon peab olema kooskõlas demokraatia põhimõtetega. Erakonnad peavad avalikult andma ülevaate oma varadest, sissetulekust. Omaette küsimus on, kas seda on vaja PS kirjutada. Pigem olen peibutuspartide ära keelamise poolt.

U. Lõhmus: Uurimiskomisjonide osas olen täiendusega nõus, aga sellisel juhul tuleb väga selgelt sõnastada, millistel juhtudel uurimiskomisjoni võib moodustada. Iseasi, kas see on seaduse pädevus või võiks juhised olla ka PS-s. Vastasel korral on oht opositsiooni võitlusrelvaks kujunemiseks. Riigikohtusse pöördumine, peaks vaatama koos olemasolevate võimalustega õiguskantsleri ja presidendi oma. Pigem võiks pöörduda küll parlamendi liikmed Riigikohtusse, aga küsimuses, kas eelnõu on kooskõlas PS-ga. Pigem taotlus hinnangu andmiseks Riigikohtusse pöördumine, mitte kaebuse esitamine. Mingil juhul ei saaks pöörduda, kas seadus on kooskõlas seadusega. Erakondade sisedemokraatia vajaks võib-olla tõesti reguleerimist ka PS tasemel. Pigem oleks nõus alternatiivse variandiga. Eelkõige just rahastamise selgus ja läbipaistvus võiks olla. Peibutuspartidest loobumise eesmärgiks on kaitsta parlamenti ja KOV-i rahva eest. Valiku teeb ju rahvas.

M. Rask: Milleks on vaja opositsiooni uurimiskomisjonide moodustamise võimalust. Peaks olema juures, milleks see on, näiteks täitevvõimu kontrollimiseks. Et ei tekiks järjekordset Estonia huku uurimiskomisjoni. Määratletud PS vaimus, mida rahvaesinduse kolmandik saab teha, kui

võimulolijad ei taha teha. Kui ei saa vastust küsimusele milleks, siis sätte mõte puudub. Riigikohtusse pöördumine on seaduse tasand, mitte PS probleem. Olemasoleva instituudi edasiarendamine võiks olla tulusam. PS vundamendi loomise vajadust ei näe. Erakonna sisedemokraatia reguleerimine on erakordselt libe tee. „On muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega“ tuleks kindlasti välja jätta. See on seaduse tasand, kui koalitsioonil jätkub tahet. Sisedemokraatia edasiarendamiseks on seaduse tasandil piisavalt võimalusi. Rahastamisel sama jutt. Demokraatlik on protsess, mis parlamendis peaks toimuma. Seaduse tasandil tuleks edasi arendada. Kui ei lähe seadus läbi, siis ei lähe PS muudatus ammugi läbi. Peibutuspartide kohta on Riigikohtu lahend aastast 2005.

M. Ernits: Eelmärkusena ütlen, et ettekandja on teinud väga väärtuslikke ettepanekuid, mille osas kindlasti tuleks kaaluda PS täiendamist. Uurimiskomisjoni sätestamist PS-s toetan. Nõustun, et võib-olla tuleks regulatsiooni täpsustada. Teoreetiliselt on uurimiskomisjone kolme liiki: teema- ehk ankeetkomisjon, täitevvõimu tegematajätmissi uurivad komisjonid ja kollegiaalküsimustega tegelevad komisjonid. Vajadus parlamendi vähemusele anda õigus komisjoni moodustada võib tekkida ministri või parlamendi liikme tegevuse uurimiseks mõeldud komisjoni puhul. Kvoorumis osas: kolmandik parlamendi koosseisust on ülempiir, millest üle minnes ei ole vähemuse nõuet mõtet ette näha. Kaaluda võiks ka neljandikku. Kvoorum ei tohi olla ka liig madal, sest rikkumine peaks tunduma ka teatud hulga opositsiooni saadikutele tõenäoline. Võib-olla oleks tarvilik lisada reservatsioon, et menetlus ja töökorraldus sätestatakse seadusega. Neljanda punkti osas pr Tupay esitas küsimuse, miks fraktsioonikaebus. Põhjuseks, miks fraktsioon võiks olla õige taotluse esitaja normikontrolli menetluses, on statistika. Kui vaatame nt Saksa statistikat, siis on abstraktse normikontrolli menetlusi aastas keskmiselt ainult mõni üksik terve suure Saksamaa peale. Opositsiooni kaebuse esitamise mõte on see, et tekiks mingisugune praktika. Oht, et tekib liiga palju menetlusi, ei ole põhjendatud. Kohus sõelub asjatud kaebused välja juba lubatavuse staadiumis ja põhjendatuse kontrolli ehk läbivaatamisele jõuavad ainult need, kus on iva sees. Kohut võiks selles osas usaldada. Ettepanud sõnastuses „fraktsiooni kuuluvad viis parlamendiliiget“ kõlab natuke nagu PS § 8 lg 1, mille järgi saab Eesti kodakondsuse see laps, kelle vanematest üks on Eesti kodanik. Mõned küsivad, et mis saab siis, kui mõlemad vanemad on Eesti kodanikud. Sii võib lisada „vähemalt“, aga ei pea lisama, sest see peaks olema iseenesest selge. Tõmbaks pakutud tekstis maha „seadusvastasuse“ ja jätaks ainult „põhiseadusvastasuse“. Kahtlen, kas seaduseelnõu on õige kontrolliese, sest see on piiritlemata. Pole selge, kas eelnõud peaks kontrollima peale I lugemist või II lugemist või III lugemist. Süstemaatiliseks oleks õige lubada seda normikontrolli peale presidendi kontrollipädevuse lõppemist, st kui president seaduse välja kuulutab. Õige oleks seega mitte „seaduseelnõu“, vaid „seadus“. Seaduse jõustumine ei tohiks seejuures olla tingimus, sest *vacatio legis* võib teinekord olla mitme aasta pikkune. Hõlmatud peaksid olema ka sellised välja kuulutatud seadused, kus jõustumine on alles kauges tulevikus, nagu oli nt korraldus. Küsitav on, kas esitamine peaks olema ajaliselt piiramatult võimalik, või võiks olla tähtajaga piiratud. Võib-olla oleks mõistlik mingi tähtaja lisamine, nt üks aasta. Fraktsiooni algatusõiguse juurde tagasi tulles: toetan fraktsiooni algatamisõigust, sest see annab lisamotivatsiooni kaebuse esitamiseks. Poliitiline jõud, mis opositsioonis olles algatab menetluse ja võidab Riigikohtus, saab öelda, et meie tegime. See võib olla lisakäivitajaks, mis seda taotlust esitada. Kui kaks fraktsiooni peavad kokku leppima, siis on algatamise tõenäosus tunduvalt madalam. See on riigiõiguslaste poolt välja pakutud lahendus, mis tundub mõistliku edasiarendusena. Viies punkt: erakonna sisedemokraatia, st erakonna korraldus ja juhtimine peab vastama demokraatia üldtunnustatud põhimõtetele. Selles osas toetaks esimest alternatiivi. See oleks väga mõistlik lisandus, kuna annab võimaluse kontrollida ka erakonnaseaduse vastavust PS-le selles osas, kas erakonnaseadus tagab demokraatlikkuse. Rõhutan seda, millele hr Rask viitas, et ei vastuolu kriminaalvastutust sätestava seadusega ega soov PS-i vägivaldselt muuta ei ole õige kriteerium. Muidu tuleks PS järgi võib-olla algatada koguni mõne täna eksisteeriva kohtus süüdi tunnistatud erakonna tegevuse lõpetamise menetluse. Aga ka vägivaldne muutmine ei ole adekvaatne kriteerium, kuna see puudutab ainult meetodit. Küsimus ei ole aga meetodis, kuidas põhiseadust muuta soovitakse, vaid on selles, mida tahetakse muuta. Keelatud peaksid olema need erakonnad, kelle tegevuse eesmärgiks on demokraatliku põhikorra kaotamine sõltumata meetodist. Keelatud peaksid olema need erakonnad, kelle tegevus

ilmselgelt ignoreerib demokraatliku riigikorralduse põhimõtteid, kelle tegevuse deklareeritud või tuletatav eesmärk on demokraatia kaotamine. Täna oleks vägivaldalt demokraatiat kaotada sooviv erakond legitiimne ja sellega seoses meenub 1933. a Saksamaa. Kuues punkt: erakonna rahaallikate mittepiisav avalikustatus võib olla riiklik julgeolekurisk. Euroopas on saanud mitmes riigis teatud poliitilised jõud kahtlase päritoluga laene. Kuuenda täienduse sõnastus on väga õnnestunud ja seda toetan. Seitsmes punkt: peibutusparte puudutavad ettepanekud on mõistlikud ja toetan neid. Leian, et tegemist on personaalse võimude lahususe teemaga. Ka KOV on täitevvõim ja KOV volikogu on täitevvõimu halduskogu. Riigivõimud peaksid aga olema üksteisest lahutatud. Luba kuuluda Riigikogu liikmetel KOV volikogudesse kahjustab personaalset võimude lahusust. See ei oleks hea lahendus riigi kui terviku seisukohalt.

U. Reinsalu: Toetan neljandas osas mõlemat ideed. Teen ettepaneku, et jõustunud seaduse osas saab esitada kaebuse, aga jõustumata seaduse puhul peaks olema analoogia Eesti Panga juhtumiga ja parlamendi enamuse poolt esitatav taotlus. Erakonna loogika, tuum on sõnas vägivaldne, nagu osutas hr Ernits. Sõnastusega võib libiseda teatud halli tsooni. Kas täna on põhiseaduspärane erakond, mille üleskutse on ühendada Eesti Vabariik Vene Föderatsiooniga. Väärrib arutelu, pigem konkreetsem sõnastus. Peibutuspartide teema on rohkem poliitilise valiku küsimus, võib sisse jääda. Kui fraktsioonil on õigus pöörduda suvalise probleemiasetusega Riigikohtusse jõustunud seaduse osas, siis küsimus puudutab individuaalset konstitutsioonilist kaebust laiemalt. Oluline, et see probleem ei kaoks ära.

Otsused:

- 1. Järgmine kogu koosolek toimub 23.05.2018.**
- 2. Raportite esitamise aeg on 11.06.2018.**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Välimäe
protokollija

RAPORT

Võimalikud põhiseaduse muudatused

Demokraatia kaitset puudutavas osas

Sissejuhatuseks

Käesolev raport (ka kokkuvõtte või arvamus) on visand, mitte valmis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Raportis esitatud ettepanekud võiksid olla üheks võimaluseks, kuidas kõrvaldada põhiseaduse asjatundjate kogu tõstatatud ja praktikas tõusetunud põhiseaduse probleemid demokraatia kaitsmiseks. Käesoleva raporti eesmärk ei ole anda kõikehõlmavat akadeemilist käsitlust põhiseaduse demokraatiat puudutavas osas.

Käesolevas raportis ei üritata defineerida, mis on demokraatia. Riigikohus on demokraatia põhimõtte tuletanud PS §-st 10 ([3-4-1-11-05](#); [3-4-1-8-06](#)). Demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid ([3-4-1-33-09](#)). Demokraatia põhimõtet on enim kasutatud seoses valimisõigusega aga ka näiteks kohustusega korraldada kohtumenetluse õiguslik raamistik ühetaoliselt ([3-4-1-30-15](#)).

Eesti demokraatia kvaliteedi hindamiseks ei ole ammendavat allikat. Erinevad rahvusvahelised uuringud on pidanud Eestit demokraatia kvaliteeti heaks¹⁷². Kuigi Economisti poolt läbiviidava uuringu kohaselt on Eesti ebatäiusliku või puuduliku demokraatiaga (flawed democracies) riik, on Eesti Ida-Euroopa üks tugevamatest. Freedom House raport hindab Eesti demokraatiat tugevaks¹⁷³. SGI (Sustainable Governance Indicators) peab Eesti demokraatia kvaliteeti heaks¹⁷⁴.

Demokraatia kaitset puudutavas osas ei käsitleta teemasid, mis on seotud demokraatia põhimõttega aga on seotud mõne teise põhiseaduse asjatundjate kogu uurimisvaldkonna all (näiteks presidendivalimised, kohtukorraldus, kohaliku omavalitsuse korraldus).

Eesti põhiseaduse demokraatiat reguleerivas osas ei ole ilmnenu puudusi, mis tingiks vajaduse ilmtingimata põhiseadust täiendada. Käesolevad ettepanekud on kantud soovist arendada riigiõiguslikku arutelu ja kaardistada muudatused, mis võiksid demokraatia põhimõtet tugevdada. Õiguskantsler on rõhutanud, et põhiseaduse §-st 10 tulenevad õiguspärase ootuse ja demokraatia põhimõtted on pinevussuhtes: esimene nõuab õiguskorra stabiilsust, teine volitab Riigikogu õiguskorda pidevalt muutma. Need kaks põhiseaduse aluspõhimõtet põrkuvad eriti selgelt, kui tähtjalist õigusregulatsiooni muudetakse ebasoodsamaks ennaktempos.¹⁷⁵

Eelviidatud pinevussuhte tõttu tuleb põhiseaduse demokraatiat puudutavate sätete muutmist kaaluda väga põhjalikult, et tagada tasakaal erinevate põhiseaduse aluspõhimõtete vahel.

Ettepanekute koostamisel on lähtunud nii senisest õigusteadlaste tähelepanekutest kui ka põhiseaduse asjatundjate kogu liikmete ettepanekutest.

Millised on need praktilised probleemid, mida järgnevate ettepanekutega lahendada püütakse?

¹⁷² The Economist. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Arvutivõrgus: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (18.04.2018).

¹⁷³ Freedom House. Freedom in the World 2018. Arvutivõrgus: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/estonia> (18.04.2018).

¹⁷⁴ Sustainable Governance Indicators. Quality of Democracy – Estonia. Arvutivõrgus: [http://www.sgi-network.org/2015/Estonia/Quality of Democracy](http://www.sgi-network.org/2015/Estonia/Quality%20of%20Democracy) (18.04.2018).

¹⁷⁵ Õiguskantsler. Taotlus tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse normide põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks. 16.03.2017 Arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Taotlus%20tulumaksuseaduse%2C%20sotsiaalmaksuseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20normide%20p%C3%B5hiseaduse%20vastaseks%20ja%20kehtetuks%20tunnistamiseks.pdf (18.04.2018).

- Demokraatia kaitseklausel ei ole kehtival kujul piisav;
- Rahvahääletuse regulatsiooni täiendamine;
- Opositsiooni õiguste suurendamine uurimiskomisjoni loomise õigusega;
- Fraktsiooni (ühe kolmandiku) õigus pöörduda seaduse põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse;
- Erakonna sisedemokraatia reguleerimine;
- Erakondade rahastamise reguleerimine;
- Nn peibutuspartidest loobumine.

I Demokraatia kaitseklausel

Võimalikud põhiseaduse sätted, mille täiendamist demokraatia kaitseklausliga võiks kaaluda on põhiseaduse § 1 ja § 162.

Täiendada põhiseaduse § 1 lg-tega 2 ja 3 järgmises sõnastuses:

PS § 1 „Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Eesti iseseisvus, sõltumatus ja demokraatlik riigikorraldus on aegumatud ning võõrandamatud.

Alternatiivina täiendada põhiseaduse § 162 järgmises sõnastuses:

„Põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmise" saab muuta ainult rahvahääletusega. Ükski põhiseaduse muudatus ei tohi olla vastuolus demokraatia põhimõttega.“

Põhiseaduse § 1 sõnastab igavikuklausli, mille kohaselt Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ja võõrandamatu. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 kohaselt võib Eesti kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Eelviidatud nn põhiseaduse kaitseklausel kaitseb meid võimalike negatiivsete arengute eest Euroopa Liidus seal hulgas näiteks juhul, kui Euroopa Liit peaks arenema suunas, kus demokraatia kui põhiseaduse üks aluspõhimõtetest oleks ohus. Põhiseaduse täiendamise seadus § 1 ei kaitse meid aga juhul, kui oht demokraatlikule riigikorraldusele lähtub mujalt kui Euroopa Liidust.

Põhiseaduses puudub demokraatia kaitseklausel puudub või vähemalt pole see ühemõtteliselt mõistetav. Demokraatia kaitseklausel võiks hõlmata neid väärtusi, ilma milleta Eesti riik kaotaks oma olemuse. Õiguskirjanduses on märgitud, et põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiväärtused, ilma milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse. Need on universaalse iseloomuga ja samal ajal seotud EL õiguse üldpõhimõtetega. Põhiseaduse aluspõhimõtteid ei ole ei põhiseaduses ega põhiseaduse täiendamise seaduses defineeritud.¹⁷⁶ Seega on olemas justkui kirjutamata igavikuklausel, mis hõlmab kõiki põhiseaduse aluspõhimõtteid. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et demokraatia kaitseklausel peaks hõlmama inimõigusi¹⁷⁷.

Kas põhiseaduse § 1 ja põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 kaitseksid meid arengute eest, mille tulemuseks oleks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtte nagu näiteks demokraatia hülgamise eest? Teisisõnu, kas Eesti põhiseadus on immuunne väärtuste ja põhimõtete kadumise vastu, mille tulemusena Eesti riik ja põhiseadus kaotaksid oma olemuse? Silmas pidades poliitilisi arenguid nii Euroopas, kui ka Eestis, ei saa seda ohtu vaid teoreetiliseks pidada.

¹⁷⁶ Julia Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. *Juridica* 2007 /8, lk-d 523–536.

¹⁷⁷ Zsuzsa Szakaly, Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses, 2014 *Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. Lk* 271.

Demokraatiat ohustada võivate trendidena on välja toodud näiteks 1) erakordselt kiire majanduslik ja tehnoloogiline areng, 2) süvenev sotsiaalne ja kultuuriline polariseerumine ja 3) nn „tõejärgne“ poliitiline debatt.¹⁷⁸

Seetõttu on asjakohane vähemalt arutleda demokraatia kaitseklausli sõnastamise üle põhiseaduses.

Paljude riikide põhiseadustes on teatud muudatuste tegemine tehtud keeruliseks (kvalifitseeritud häälteenamus, põhiseaduse muutmise vaid rahvahääletusel või näiteks eraldi kehandi loomine põhiseaduse muutmiseks). Paljud põhiseadused loetlevad norme või põhimõtteid, mida ei tohi muuta mitte kunagi, mitte mingitel asjaoludel (territoriaalne terviklikkus, põhiõigused, valitsemisvorm, föderalism)¹⁷⁹. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul kinnitas Urmas Reinsalu, et säte riigi iseseisvusest ei peaks olema muudetav. „Teine küsimus on, kas kaitseklausel väljendab seda, et võimu teostatakse kodanikkonna tahte kaudu ja kas kodanikkonna tahtel on piirid.“ U. Reinsalu hinnangul võib piir olla riigi kui juriidilise isiku eksistents ning laiemas mõttes inimväärikuse põhimõte.¹⁸⁰

Saksamaal reguleerib põhiseaduse muutmist art 79 lg 3, mis sisaldab kirjepandud igavikugarantiid. Säte kohaselt on lubamatud põhiseaduse muudatused, mis mõjutavad haldusjaotust föderatsioonist liidumaadeks, nende osalemist seadusandluses või inimväärikuse ja põhiseaduse aluspõhimõtteid.¹⁸¹ Tšehhi põhiseaduse art 9 reguleerib põhiseaduse muutmist. Lõike 1 kohaselt võib põhiseadust täiendada üksnes põhiseaduslike aktidega. Lõige 2 kehtestab muutmatud aktid. Normi kohaselt on lubamatu iga muudatus demokraatlikule õigusriigile olemuslikult tähtsates nõuetes.¹⁸² Norra põhiseaduse art 121 sätestab, et ükski põhiseaduse muudatus ei tohi olla vastuolus põhiseaduses sisalduvate printsiipidega, vaid võib üksnes seonduda sätete muutmiselega, mis ei muuda põhiseaduse olemust¹⁸³. Itaalia põhiseaduse art 139 kohaselt on vabariigi vorm põhiseaduses muutmatu.¹⁸⁴ Leedu põhiseaduse art 148 lg 1 kohaselt võib põhiseaduse § 1, mille alusel Leedu riik on iseseisev demokraatlik vabariik, muuta üksnes rahvahääletusega, mille poolt hääletab vähemalt kolm neljandikku Leedu valijaskonnast. Lisaks sätestab Leedu põhiseaduse art 148 lg 2, et põhiseaduse esimest peatükki „Leedu riik“ ja 14. peatükki „Põhiseaduse muutmise“ võib muuta vaid rahvahääletusel. Art 148 lg 3 järgi võib põhiseaduse ülejäänud peatükke muuta, kui neid on arutanud ja nende poolt on hääletanud kaks kolmandikku parlamendiliikmetest kahel korral. Kahe hääletuse vahele peab jääma vähemalt kolm kuud.¹⁸⁵

Demokraatia kaitseklausli kriitikud on välja toonud, et 1) põhiseaduse muutmise keeld on õigusloogiliselt võimatu, 2) tulevaste põlvkondade piiramisega ületab põhiseadusandja oma pädevust ja 3) põhiseaduse muutmise keelu ulatuse ebaselgus võib muuta keelu sisutuks. Esimese argumendi kohta on õiguskirjanduses leitud, et õigusloogiline vastuolu seisneb asjaolus, et ühest küljest on rahva kui kõrgeima seadusandliku võimu väljenduseks põhiseadus, milles sisalduvat

¹⁷⁸ <http://reports.weforum.org/global-risks-2017/part-2-social-and-political-challenges/2-1-western-democracy-in-crisis/>

¹⁷⁹ Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

¹⁸⁰ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 6.

¹⁸¹ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421 (15.04.2018). Artikkel 79 lg 3: „Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible.“

¹⁸² Tšehhi põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (15.04.2018).

¹⁸³ Norra põhiseadus. Arvutivõrgus: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (17.04.2018).

¹⁸⁴ Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

¹⁸⁵ Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

demokraatia kaitseklauslit tuleb igakülgsest tunnustada ja kaitsta. Samas on demokraatlikus riigis põhiseaduse järgi rahvas kõrgeim seadusandlik võim, mistõttu tuleks rahva tahet arvesse võtta ka muutes demokraatia aluspõhimõtteid, mis kaitseklauslis sisalduvad.¹⁸⁶

Olukorras, kus osa põhiseadust on muutmatu, võib ilmnedagi nn surnud käe probleem. See tähendab, et eelmiste põlvkondade väärtused mõjutavad või isegi piiravad väga oluliselt praeguse põlvkonna õigust oma kollektiivset rahvuslikku identiteeti ja avalikku sfääri kujundada ning kaitsta põhiseaduslike meetmetega tänasele põlvkonnale olulisi väärtusi.¹⁸⁷

Kolmanda põhimõttelise kaitseklauslikriitika aluseks on üldpõhimõtete ja termine lai tõlgendamisruum. Nii on näiteks esmapilgul üheselt arusaadava sõna „vabariik“ tähendus ajalooliste režiimide jooksul oluliselt erinenud¹⁸⁸. Õiguskirjanduses on jagatud põhiseadus kaheks tasandiks: õigusnormi sisuga sätted ja neist kõrgemad, kaitseklauslis sisalduvad riigi ja rahva olemust kandvad põhimõtted ja väärtused. Põhimõtete ja väärtuste erinev tõlgendamine, seal hulgas valitsevatele ringkondadele soodsalt, võimaldab kaitseklauslites sisalduvate põhimõtete kehtivat sisu kujundada vastavalt otsustajate huvidele. Äärmuslikumad näited, mis sellise põhimõtete meelevaldse tõlgendamise tulemustest on 20. sajandi esimeses pooles kujunenud totalitaarsed riigikorrad.¹⁸⁹

II Rahvahääletuse regulatsioon

Muuta põhiseaduse § 105 järgmises sõnastuses:

„Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahvahääletus toimub, kui seda nõuab vähemalt 75 000 hääleõiguslikku kodanikku.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.“

Muudatuse tulemusena sätestatakse 1) kohustus korraldada rahvahääletus toimub, kui seda nõuab vähemalt 75 000 hääleõiguslikku kodanikku ja 2) seotaks seaduseelnõu rahvahääletusel läbikukkumine lahti kohustusest välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Sellisel juhul tuleks muuta vastavalt ka põhiseaduse § 60 lg 4 ja 78 p 3, mis reguleerivad Riigikogu erakorralisi valimisi.

Õiguskirjanduses on põhiseaduse § 105 lg-t 4 silmas pidades rõhutatud, et väljavaade uutest valimistest referendumil ebaõnnestumisel on võimsaks piiranguks referendumil kasutamisel instrumendina parteide vahelises võidujooksus võimu pärast. Panused on kõrged ja seadusandliku kogu liikmed, kes soovivad referendumit, võivad järgmistel valimistel kohata kriitilisi valijaid. „Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni liige G. Carcassonne: sellise formuleeringu kasutamisel ei toimu Eestis ühtegi rahvahääletust (Merusk ja Narits 1998: 39–40). Samal seisukohal on T. Annus: taoline piirav tingimus on ebaõnnestunud, sest põhiseadus, mis nõuab rahvahääletuse negatiivse otsuse järel Riigikogu laialimineku, püüab vaieldamatult parlamendi tahet panna mingi küsimus rahvahääletusele (2006: 54–55). Tegelikult muudab see klausel kogu paragrahvi üleliigseks, ükski parlament ei riski korraldada rahvahääletust, kui sellele pandava seaduseelnõu läbikukkumine tähendab erakorralisi parlamendivalimisi. Samas tuleb

¹⁸⁶ Ulrich K. Preuss. The Implications of „Eternity Clauses“: the German Experience. 44 Israel Law Review (2011). Lk 443.

¹⁸⁷ Sharon Weintal, The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with Popular Sovereignty: Toward Three-Track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory, 44 Israel Law Review (2011). Lk 466.

¹⁸⁸ Denis Baranger. Language of Eternity: Judicial Review of the Amending Power in France (or the Absence Thereof), 44 Israel Law Review (2011). Lk 421.

¹⁸⁹ Ulrich K. Preuss. The Implications of „Eternity Clauses“: the German Experience. 44 Israel Law Review (2011). Lk 446–447.

eristada seaduse hääletuse läbikukkumist poliitilise otsuse hääletuse ebaõnnestumisest – viimasel puhul pole parlamendi laialimine nõutav (Suksi 1993: 121).¹⁹⁰

Leedu põhiseaduse art 9 lg 1 kohaselt tuleb märkimisväärsimad riigi- ja rahvaeelu küsimused otsustada rahvahääletusel. Lõike 2 kohaselt seaduses ette nähtud juhtudel peab parlament korraldama rahvahääletuse. Lõike 3 alusel peab rahvahääletuse korraldama ka juhul kui vähemalt 300 000 hääleõiguslikku kodanikku esitab vastava taotluse.¹⁹¹ Itaalia põhiseaduse art 75 kohaselt võib rahvahääletuse korraldada kehtiva seaduse osaliseks või täielikuks tühistamiseks, kui 500 000 valijat või viis piirkondlikku nõukogu on seda taotlenud.¹⁹²

III Opositsiooni õiguste suurendamine uurimiskomisjoni loomise õigusega

Täiendada põhiseaduse § 71 lg-t 3 teise lausega järgmises sõnastuses:

„Uurimiskomisjoni moodustamise õigus on vähemalt ühel kolmandikul Riigikogu liikmetel.“

Parlamentaarsete demokraatia tugevus sõltub paljuski opositsiooni võimekusest läbi arutelude ja järelevalve parandada poliitiliste protsesside stabiilsust, legitiimsust, usaldusväarsust ja läbipaistvust. Tugev opositsioon on parim rohi poliitilise võimu kuritarvitamise vastu.

Parlamentaarsete opositsiooni õigusi suurendavad reeglid, mis sätestavad enam kvalifitseeritud enamuse ja kvalifitseeritud vähemuse nõudeid. Kvalifitseeritud enamuse reegli eesmärk on anda parlamentaarsetele vähemusele võimalus blokeerida oluliste otsuste vastuvõtmist-põhiseaduse muutmise, suveräänsuse loovutamise jne. Kvalifitseeritud vähemuse reegel annab vähemusele võimu algatada ja vastu võtta otsuseid-eelkõige protseduurilistest küsimustes või parlamentaarsete järelevalve teostamiseks.

Uurimiskomisjon on parlamentaarses demokraatias seadusandliku võimu kontrollifunktsioonist lähtuv parlamendi instrument täitevvõimu kontrollimiseks.¹⁹³ Uurimiskomisjoni kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste komisjonidega on see, et ta tuleb moodustada, kui seda nõuab ettenähtud hulk (üks kolmandik, üks neljandik või üks viiendik parlamendi liikmeid.¹⁹⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul rõhutas Madis Ernits opositsiooni õiguste tugevdamise vajadust. Selleks, et koalitsioonivalitsused jääksid, oleks vaja opositsiooni õigusi veidi tugevdada. Üks võimalus selleks on parandada opositsiooni võimalusi moodustada uurimiskomisjon. Kehtivas Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sisalduv uurimiskomisjoni meede ei ole piisav, kuivõrd komisjoni moodustamise määrab parlamendi enamuse otsus põhiseaduse § 73 järgi.¹⁹⁵

Välja pakutud kvoorum, vähemalt üks kolmandik Riigikogu liiget lähtub eesmärgist suurendada koostööd parlamendi opositsiooni kuuluvate erakondade vahel.

IV Fraktsiooni (ühe kolmandiku) õigus pöörduda seaduse põhiseaduslikkuse kontrolliks Riigikohtusse

Täiendada põhiseaduse § 71 lg-ga 4 järgmises sõnastuses:

„Fraktsiooni kuuluvad viis parlamendiliiget võivad esitada kaebuse Riigikohtusse seaduseelnõu põhiseadus- või seadusvastasuse tuvastamiseks.“

Alternatiivselt täiendada põhiseaduse VII peatükki paragrahviga järgmises sõnastuses:

¹⁹⁰ Ero Liivik. Otsedemokraatia Eestis: õigussotsioloogilisi aspekte. Väitekirj. Tartu, 2017. Lk 40.

¹⁹¹ Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

¹⁹² Itaalia põhiseadus. Arvutivõrgus:

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (15.04.2018).

¹⁹³ M.Schröder.-H.-P.Schneider, W.Zeh, (väljaandjad).Parlamentrecht und parlamentarische praxis. Berlin, new York 1989, § 46

¹⁹⁴ Madis Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Taru Ülikooli kirjastus 2011, lk 316

¹⁹⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 5.

„Kui Riigikogu ühe fraktsiooni viis liiget leiavad, et seaduseelnõu on põhiseaduse või seadusega vastuolus, võivad nad esitada kaebuse Riigikohtusse seaduseelnõu põhiseadus- või seadusvastasuse tuvastamiseks.“

Alternatiivselt võib kaaluda ka 1) vastuvõetud, kuid väljakuulutamata seaduse või 2) väljakuulutatud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õiguse andmist parlamentaarsele vähemusele. Eelmainitud muudatuste puhul tõusetub aga küsimus, kuidas mitte dubleerida Vabariigi presidendi ja õiguskantsleri poolt läbiviidavat põhiseaduspärasuse kontrolli. Seetõttu on põhjendatud seaduseelnõu põhiseaduspärasuse kontrolli võimaluse sätestamine. Sarnane menetlus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses reguleeritud §-s 7¹: Riigikogu võib esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel.

Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul rõhutas Madis Ernits opositsiooni õiguste tugevdamise vajadust. Üks võimalus selleks on luua opositsiooni kaebeõigus. Madis Ernitsa hinnangul tuleks kaebeõigus anda fraktsioonile, mitte sätestada parlamendi vähemuse õigusena. Opositsiooniõigusena ei pruugiks kaebeõigus toimida sama efektiivselt, kui fraktsiooniõigusena. Samuti on Rait Maruste põhiseaduse asjatundjate kogu samal koosolekul kinnitanud, et põhiseaduspärasuse kontrolli algatamine opositsiooni poolt on kaasaegsetes konstitutsioonikohtutes põhiseaduse järelevalves levinud instrument, mis on enamikes kaasaegsetes Euroopa riikides olemas.¹⁹⁶

Europas on levinud mudel, et parlamendi vähemus saab reeglina konstitutsioonikohtult nõuda põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist kas enne või pärast seaduse vastuvõtmist. Kvalifitseeritud vähemus, millel on õigus põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus algatada, suurus varieerub riigiti. Mõnes parlamendis on see murdosana määratletud. Näiteks 1/3 (Austria, Sloveenia) või 1/4 (Saksamaa) või 1/5 (Albaania, Bulgaaria, Leedu, Slovakkia and Türgi) parlamendist. Teistes riikides on kvalifitseeritud vähemus määratletud saadikute arvuga. Prantsusmaal (60 liiget 577t alam- või 348 ülemkojaliikmest), Poolas (50 alamkojaliiget või 30 ülemkojaliiget) Hispaanias (50 liiget).¹⁹⁷

Opositsiooni kaebeõiguse seadustamine võib aidata parandada õigusloome kvaliteeti ja vähendada „poliitilise teerulli“ survet. Taolise kaebeõiguse seadustamise võimalike miinustena on välja toodud seadusandliku protsessi aeglustumine. Näiteks Prantsusmaal, kus kvalifitseeritud vähemuse suurus on väike protsent kogu kojast, läbivad kõik olulisemad seadusandlikud aktid parlamendi vähemuse algatatud põhiseaduslikkuse kontrolli. Väga sage põhiseaduspärasuskontrolli kasutamine võib koormata ka Riigikohtu.¹⁹⁸

V Erakonna sisedemokraatia reguleerimine

Täiendada põhiseaduse § 48 lg-t 3 järgmises sõnastuses:

„Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Erakondade korraldus ja juhtimine peab vastama demokraatia üldtunnustatud põhimõtetele.“

Alternatiivina täiendada põhiseaduse § 48 lg-t 3 põhimõtetega, millele erakonna korraldus ja juhtimine peab vastama, järgmises sõnastuses:

¹⁹⁶ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk 5.

¹⁹⁷ Veneetsia Komisjon. Raport opositsiooni rolli kohta demokraatlikus parlamendis. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-f) (15.04.2018). Lk 31.

¹⁹⁸ Raporti koostaja ei pea seda ohtu siiski suureks. Samuti ei ole selleks vaja eraldiseisva Põhiseaduskohtu vms loomine.

„Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Erakondade korraldus ja juhtimine peab olema demokraatlik. Erakonna igale liikmele peavad olema tagatud võrdsed õigused sisevalimistel osalemiseks ja hääletamiseks; sõna- ja kogunemisvabadus erakonna sees; õigus informatsioonile ja läbipaistvusele. Erakonna juhi ja juhatuse valimised peavad olema avatud ja regulaarsed.“

Riigikohus on kinnitanud, et demokraatia pritsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõte¹⁹⁹. „Erakonnademokraatia põhimõttest lähtuvalt defineerib erakonnaseadus erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.“²⁰⁰

OSCE ja Veneetsia Komisjoni raporti kohaselt on enamlevinud (ja aktsepteeritud) regulatsioonid, mis kohustavad erakondi olema läbipaistvad põhikirja ning kandidaatide kinnitamisel ning üldiselt otsustusprotsessides²⁰¹. Eesti positsioon erakonna sisedemokraatia rahvusvahelises edetabelis ei ole muljetavaldav. Eesti erakondade tegevust juhib peamiselt väike juhtkond, kes mõjutab olulisemate otsuste tegemist. Suurem osa erakondade liikmeid ei osale erakonnapoliitika kujundamisel ega olulisemate otsustuste tegemisel.²⁰²

Erakonna sisedemokraatiat tuleks reguleerida seadusega, kuid nõue, et erakonna juhtimine ja korraldus peab vastama demokraatia põhimõttele peab lähtuma põhiseadusest. Põhiseadus kohustaks erakondasid järgima ainult fundamentaalseid, põhilisi demokraatia põhimõtteid (miinimumdemokraatia). Need põhiväärtused võiksid olla: võrdsed õigused sisevalimistel osalemiseks ja hääletamiseks; avatud ja regulaarsed parteijuhi ja juhatuse valimised; sõna- ja kogunemisvabadus erakonna sees; õigus informatsioonile ja läbipaistvusele.

Erakondade sisedemokraatia on paljudes riikides reguleeritud ja piiritletud vähemalt demokraatia põhimõtete järgimise kohustusega. Saksamaa põhiseaduse art 21 kolmas lause sätestab üldsõnaliselt sisedemokraatia nõude, konstateerides, et erakondade siseorganisatsioon peab olema kooskõlas demokraatlike põhimõtetega²⁰³. Hispaania põhiseaduse § 6 teine ja kolmas lause mainivad erakonna sisedemokraatiat samuti üldsõnaliselt. Sätte teise lause kohaselt piiravad erakondade loomis- ja tegutsemisvabaduse üksnes põhiseadus ja seadused. Sätte kolmanda lause järgi peab erakondade sisemine struktuur ja korraldus olema demokraatlikud.²⁰⁴ Portugali põhiseaduse art 51 lg-s 5 on sisedemokraatia sõnastatud järgmiselt: erakondade tegevus peab lähtuma läbipaistvuse, demokraatliku korralduse ja juhtimise ja kõigi liikmete osalemise põhimõtetest²⁰⁵. Argentiina põhiseaduse art 38 lg 2 sätestab, et põhiseadus tagab erakondade asutamise- ja tegutsemisvabaduse, samuti nende demokraatliku korralduse ja

¹⁹⁹ RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05 p 30.

²⁰⁰ RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05 p 31.

²⁰¹ Veneetsia Komisjon. Erakonnademokraatia raport. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e) (15.04.2018). Lk-d 15, 22, 31.

²⁰² Jätkusuutiku valitsemise indikaatorid. Erakonnad ja huviühendused. Arvutivõrgus: [http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive Accountability/Parties and Interest Associations/Intra-party Democracy](http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive%20Accountability/Parties%20and%20Interest%20Associations/Intra-party%20Democracy) (15.04.2018).

²⁰³ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0125 (15.04.2018).

²⁰⁴ Hispaania põhiseadus. Arvutivõrgus: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist Normas/Norm/const espa texto ingles 0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf) (15.04.2018).

²⁰⁵ Portugali põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (15.04.2018).

tegutsemise, vähemusgruppide esindatuse, nende konkurentsivõimalused valitavatele avalikele kohtadele kandideerimisel, ligipääsu avalikule teabele ja oma ideede väljendamisele²⁰⁶.

VI Erakondade rahastamise reguleerimine

Täiendada põhiseaduse § 48 lg-t 4 järgmises sõnastuses:

Erakond peab andma avalikult ülevaate oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest. Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

Euroopa Nõukogu juurde kuuluv korrupsioonivastaste riikide grupp (GRECO) on aktiivselt suunanud erakondade rahastamise süsteemi läbipaistvust arendama ning kinnitanud järelevalve olulisust korrupsioonivastases tegevuses²⁰⁷. Terviklik seadusandlus peab reguleerima nii erakondade kui valimiste rahastamist, seal hulgas erakondadele ja kandidaatidele tehtavaid annetusi. Erakondade ja valimiste rahastamise korraldamine seadusandlusega aitab tagada kandidaatide võrdsed võimalused ja poliitilise rahastamise läbipaistvuse. GRECO raporti kohaselt on erakondade rahastamise regulatsioon puudulik ja jätab võimalusi korrupsiooniks.²⁰⁸ Järelevalveorganite tegevus on üks keskseid meetmeid, mida erakondade rahastamisega seotud teemade puhul käsitletakse ning mida on ka Euroopa Nõukogu reguleerinud oma soovitustes²⁰⁹ Seejuures on GRECO rõhutanud, et järelevalveorgani olemasolu üksi ei ole piisav, et tõhusalt lahendada korrupsiooniohtu erakondade ja valimiste rahastamisega seoses. Nii on Eesti kohta leitud, et järelevalveorganite tegevus ei laiene kaugemale kandidaatide ja erakondade väljastatavast teabest ning Eestis puudub põhjalik seadusandlus, mis reguleeriks järelevalveorgani liikmete valimist, pädevust ja õigusi järelevalve teostamisel.²¹⁰ Samas on GRECO eeskujuks toonud Iirimaa standardite komisjoni, mis teostab järelevalvet erakondadele tehtavate maksete, poliitiliste annetuste ja valimiskulude üle ning millel on tegelik järelevalve võim. Iiri seadusandlus lubab ametikohustustest tulenevalt või individuaalkaebuse alusel korraldada uurimisi ning asjad võidakse suunata prokuratuurile või politseile edasiseks uurimiseks.²¹¹

Riigikohus on erakondade rahastamise kontrolli korralduse põhiseaduspärasust hinnanud 2008. aastal kohtuasjas 3-4-1-3-07. Õiguskantsleri esitatud taotlus tugines väitele, et põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõtte nõuab, et seadusandja kehtestaks erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli.

Riigikohus ei rahuldanud õiguskantsleri taotlust, kuivõrd pidas erakondade rahastamise kontrollimehhanismi täiuslikuks. Riigikohus ei selgitanud, millise põhiseaduse sätte või põhimõttele vastavust ta kontrollis, kuid võib eeldada, et vaikimisi oli selleks demokraatia põhimõte.

²⁰⁶ Argentiina põhiseadus. Arvutivõrgus: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=282508 (15.04.2018).

²⁰⁷ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbff2> (18.04.2018). Lk 7. Veneetsia Komisjon. Erakonnademokraatia raport.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e) (15.04.2018). Lk 33.

²⁰⁸ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbff2> (18.04.2018). Lk 7.

²⁰⁹ Euroopa Komisjon. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Art 14.

²¹⁰ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Lk-d 39, 40.

²¹¹ GRECO. Fighting Corruption: Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round. Lk-d 42, 43.

Ka õiguskantsler Ülle Madise on demokraatia põhimõttest tuletanud kohustuse tagada erakondade rahastamise läbipaistvus. 16.11.2017 esitatud ettekandes Riigikogule märkis õiguskantsler, et „Demokraatiat kahjustab isegi mulje, et meelepäraseid otsuseid saab raha eest osta või mõjutada. Kui poliitilisi jõude saavad varjatult rahastada kurjategijad, välisriigid või nende huvides tegutsevad isikud, ohustab see riigi ja selle kodanike julgeolekut.“²¹²

Erakondade rahastamise läbipaistvus kui põhiseadusest tulenev nõue ei ole ühemõtteliselt tunnustatud.²¹³ Seetõttu võiks kaaluda põhiseaduse täiendamist sättega, mis kohustab erakondi avalikult andma ülevaate oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest. Saksamaa põhiseaduse art 21 lg 1 kolmanda lause kohaselt peavad erakonnad avalikult ülevaate andma oma varadest, sissetulekutest ja rahakasutusest²¹⁴.

VII Nn peibutuspartidest loobumine

Täiendada põhiseaduse § 63 esimest lauset järgmises sõnastuses:

„Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis ega kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Täiendada põhiseaduse § 64 lg 2 p 1 järgmises sõnastuses:

„Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse või valituks osutumisel kohaliku omavalitsuse volikogusse;“

Muuta põhiseaduse § 99 järgmises sõnastuses:

„Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis, kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse ega kuuluda kohaliku omavalitsuse organitesse. Vabariigi Valitsuse liikme volitused lõppevad tema valituks osutumisel kohaliku omavalitsuse volikogusse.“

Jüri Raidla sõnul on peibutuspartid valijaskonna legaliseeritud petmine.²¹⁵ „Peibutuspartide“ suhtes on ühiskonnas kujunenud valdavalt negatiivne hinnang. Siiski on peibutuspartide heidutamist takistanud väide, et põhiseaduses sätestatud passiivne valimisõigus on püha. Selline käsitus lähtub eeldusest, et valijate petmine on põhiseaduslik õigus.²¹⁶ Selleks, et tasakaalustada valijate ja valitavate õigusi, tasuks kaaluda põhiseaduses selliste muudatuste tegemist, mis vähendaks soovi valijaid petta. Põhiseaduse asjatundjate kogu 25.09.2017 koosolekul leidis Jüri Raidla, et valijate petmine tuleks välistada seadusandlikul tasemel. Põhiseaduse asjatundjate kogu samal koosolekul on Jüri Adams selgitanud, et ametite ühitatavus keelati ennesõjaaegses Eestis viimase ülemnõukogu ajal ära, kuna ühitamine ei olnud praktilises elus võimalik. J. Adamsi hinnangul seondub nn kahel toolil istumisega probleem, kuidas see praktiliselt toimima hakkab.²¹⁷

²¹² Õiguskantsler. Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus. 16.11.2017 ettekanne Riigikogule. Arvutivõrgus:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaaniate%20rahastamise%20ning%20reklaami%20regulatsiooni%20ajakohasus%20ja%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasuses_t_0.pdf (17.04.2018).

²¹³ Näiteks esitas üks parlamendierakond kohtuasjas 3-4-1-3-07 kartust, et avalikkusele annaks demokraatia olemusest vale signaali vaidlus selle üle, mil määral on rahastamise tõhus järelevalve eristatav erakonna ja selle liikmete tõhusast järelevalvest ja võib seetõttu ohtu seada demokraatia põhimõtte.

²¹⁴ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0125 (15.04.2018).

²¹⁵ <https://www.postimees.ee/2086844/raidla-peibutuspartid-on-legaliseeritud-valijaskonna-petmine>

²¹⁶ <https://arvamus.postimees.ee/2439544/allar-joks-vello-pettai-pardid-ahju-voi-haaled-prugikasti>

²¹⁷ Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll 25.09.2017 nr 7. Lk-d 3 ja 6.

Leedu põhiseaduse art 60 lg 1 kohaselt on parlamendiliikme kohustused ühitamatud mis tahes muude riigiametite või -organisatsioonide töö või äritegevuse või eraasutuste tööga. Art 60 lg 2 kohaselt võib parlamendiliige olla nimetatud üksnes peaministriks või ministriks. Leedu põhiseaduse art 99 kohaselt ei või valitsuse liikmed olla üheski muus valitavas või nimetatavas ametis ega tegutseda üheski äris või eraasutuses ning võivad saada tasu üksnes valitsusülesannete täitmise või loometegevuse eest.²¹⁸ Saksamaa põhiseaduse art 66 kohaselt ei tohi valitsuse liikmed olla üheski muus tasulises ametis ega olla kaasatud ühessegi ärisse või ametitegevusse. Ilma parlamendi nõusolekuta ei või valitsuse liikmed olla ka kasumi teenimisele suunatud ühingu nõukogusse.²¹⁹ Gruusia põhiseaduse art 53 lg 1 kohaselt ei tohi parlamendiliige olla üheski avalikus ametis või olla seotud ettevõtlusega. Art 53 lg 2 kohaselt lõpetatakse parlamendiliikme ametisuhe, kui ilmneb art 53 lg 1 rikkumine. Gruusia põhiseaduse art 81² lg 4 kohaselt ei tohi valitsuse liige olla ühelgi teisel ametipositsioonil, välja arvatud erakondlikul positsioonil, ega asutada ettevõtteid, tegutseda ettevõtjana või saada tasu muu tegevuse eest, välja arvatud teadus- või pedagoogilise töö eest.²²⁰

19. aprill 2018

²¹⁸ Leedu põhiseadus. Arvutivõrgus: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (15.04.2018).

²¹⁹ Saksamaa põhiseadus. Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0421 (15.04.2018).

²²⁰ Gruusia põhiseadus. Arvutivõrgus: http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf (17.04.2018).

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 14

Justiitsministeerium, Tallinn

23.05.2018 nr 14

Algus kell	13.09	Lõpp kell	14.55
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Katrin Välimäe		
Võtsid osa			
kogu liikmed:	J. Adams, A. Jõks, U. Lõhmus, R. Maruste		
Puudusid:	A. Mõttus, M. Ernits, H. Loot, Ü. Madise, P. Pikamäe, J. Raidla, M. Rask, R. Värk		
Justiitsministeeriumi			
esindajad:	H. Kaares, I. Pärnamägi, S. Aulik, M. Gross, S. Põllumäe		
Kutsutud:	P. K. Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud kohaliku omavalitsuse valdkonnas (raportöör Jüri Adams).
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud põhiõiguste ja vabaduste valdkonnas (raportöör Uno Lõhmus).

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud kohaliku omavalitsuse valdkonnas (raportöör Jüri Adams)

J. Adamsi ettevalmistatud dokument „Põhiseaduse XIV peatükk. Kohalik omavalitsus“ lisatakse protokollile juurde.

Sõna anti **J. Adamsile** (J. Adamsi soovil stenogramm).

„Ma ei tea, võib-olla pühendaks alguses paar minutit minu informeerimisele. Mul on tunne, et kas ma olen millestki valesi aru saanud, aga päevikut ma pidanud ei ole. Mul on tunne, et selle kogu kokku käimise ajal on tõenäoliselt selle kogu eesmärgid sujuvalt muutunud. Ja muutunud selliseks, millest algusest peale ei olnud. Ma saan praegu aru, et valmistatakse ette, ma ei tea mis kujul, mingisugust kirjalikku tulemit. Võiksin praegu, kui Peetrus minu käest küsiks, et kui tulid siia, et kas oli selline kavatsus, siis mina väidan, et ei ole suutnud küll seda fikseerida. Möödunud aasta augustis, kui ma pidasin pika ettekande siinsamas kohas, mille kohta mulle iial ei tulnud mingit stenogrammi, siis ma olen ka sügavalt veendunud, et mingit sellist kava ei olnud ja praegusel hetkel ma ei saa aru, et mis on selle asja mõte. Et äkki nagu seletaks. Mul on tekkinud nagu küsimused, et kas ma olen õiges kohas ja kas ajan õiget asja.“

U. Reinsalu: Sellistest kõhklustest vaba on üksnes mittevaba inimene. Tegelikult mingit saladust ju ei ole, et kogu lähteülesanne oli koostada raport. Ennekõike riigikaitse ja EL-ga liitumise võimalikud kaalutlused PS muutmiseks, aga ka kõiksugu muud ideed, mis võivad täiendavalt tulla. Oleme mitmel koosolekul arutanud, milline töö väljund võiks olla. Ennekõike on see raportööride raportite summa. Mida nende hinnangul tegelikkuses kehtiva PS täiendamiseks või mitte täiendamiseks on vajalik teha. Oleme kokku leppinud, et lähtekoht võiks olla M. Raski koostatud riigikaitse ülevaade. See on kogu töö väljund.

J. Adams: „Mina olen päris põhjalikult oma elus lugenud 97. aasta raportit. See on mul ka kodus olemas. Ja ükskõik, mis siin sünniks, see saab olema 97. aasta raporti niisugune hale karikatuur. Sellepärast, et ei ole siin ei jõudu kui ka kõike muud olemas, selles mõttes ma ei saa aru, ikkagi ei saa aru ja päris kindlasti on see küsimus, et meie algusest peale ei tulnud siia mittemingisuguse eesmärgiga mingi ühtlustatud hinnangu andmisele, et et ma tahaks nagu natukene selgitust, selles mõttes, kuidas näeb välja see trükis või ükskõik mis ta on, mis selle tulemusena juhtub.“

U. Reinsalu: 45-leheline trükis, sisse on kantud raportööride raportid, sissejuhatav osa aruteludest ja kokkuvõttev osa ettepanekutest. See on minu ettekujutus.

J. Adams: „Sellisel juhtumil ma pean ütlema niimoodi. Siin laua taga on, istuvad inimesed, kellel on äärmiselt erinevad arusaamised PS probleemidest. On inimesed, kes arvavad, et Eesti peab saama võimalikult kiiresti täiesti uue PS, nad on siin seda väljendanud ja on inimesi, kes nagu mina, kes arvavad, et PS-s tuleb teha minimaalne arv hädavajalikke möödapäasmatuid parandusi. Need asjad ei ole kokku viidavad. Ja sõltuvalt sellest, kuidas see on, mina säilitan endale praegu igal juhul õiguse niiütelda esiteks taanduda ja teiseks avalikult kritiseerida kogu seda asja. Aga noh, see selleks. Tähendab praegusel hetkel see, mida ma ministri suust kuulsin, on minu jaoks ausalt öeldes selle panuse, mida ma siin olen osalenud, minu arvates need tunnid minu elust on asjatult raisatud. Ma ei näe sellel väga olulist mõtet. Kuidas see tuleb, aga noh, rohkem mul küsimusi praegu ei ole. Ma mõtlen seda asja natukene ja annan lähema paari aasta, nädala jooksul teada, mida ma teen. Et see ei olnud see kaup, armas Urmas, mille peale mind siia kutsuti. Või teine võimalus, et ma olen niisugune turakas, et ma ei saanud mitte midagi aru. Ju see vist on siis niimoodi.“

U. Reinsalu: Säilitad kõigis küsimustes oma sõnavabaduse. Et meie töö peaks väljund tekkima, milles on probleem. Kas ei tohiks tekkida väljundit või on väljund liiga madala tasemega. Juhin tähelepanu, et selle kogu ülesanne on olla nõuandev kogu. Selle, mis on sobiv väljund, valib välja nõustata. Kindlasti on mul kahju, kui tunned end ebamugavalt.

R. Maruste: See diskussioon, mille J. Adams tõstas on natuke vaevanud ka mind. Põhiliselt on murekoht see, mis sellest asjast edasi saab. Osa näevad asju radikaalsemalt ja osa vähem radikaalsemalt. Järgmine võimalus midagi muuta tuleb võib-olla alles paari põlvkonna pärast. Kui veel ootame muutmisega 20 aastat, siis on PS aegunud ja ei vasta uutele oludele. Põhiline, et ei muudaks printsiipe ja aluspõhimõtteid.

J. Adams: „See oli nüüd väga hea näide sellest kui võrd erinevad meie arvamused on. Et minu arvates, noh minu arusaamised kogu sellest värgist, milleks põhiseadusi on vaja, kes neid kirjutavad ja-ja, mis kasu neist peaks olema või mida nad peaksid ära hoidma, on valdavalt hoopis teistsugune. Et kui see oleks raamat sellel teemal, et me omavahel vaidleksime, nii või teine või kolmandat moodi, siis ma osaleksin seal hea meelega. Aga paraku sedasorti väljaannetes see inimene kes ütleb, et kui vähegi võimalik ärge muutke midagi, tema hääl jääb paraku alati niiütelda kõigi nende vastu, kes ütleb, et me muudame nii palju kui suudame, jõuame. Noh, ma ütlen, ma ei näe selles mõttes endal mingisugust funktsiooni. Peale selle on siin valimiste aastal jooksvalt igasugu muud küsimused, mida mul oleks väga hea meel, kui ma oleks näinud hr Raidlat siin, oleks temalt küsinud, et mis värk on. Sellepärast, et ajalehtedest lugemisest võib hulluks minna ainult. Ja see kõik haakub põhiseaduse küsimusega ja te, ma tõesti ei tea. See on nagu selle noh, nagu üldine taust. Hetkel mul on väga tõsine kahtlus, et kui ma panen oma nime kõikide nende nimede kõrvale, kes tahavad risti vastupidiseid asju kui mina, siis ma põhimõtteliselt töotan iseenda paremale arusaamisele vastu.“

U. Reinsalu: Kõik dokumendid on pika ajatsükli jooksul olnud arutlusel, on olnud kaks lugemist, seisukohtade mitmesus on olnud selle töö voorus. Meie eesmärk ei ole olnud kirjutada uut PS teksti.

U. Lõhmus: Oleme juba pikka aega koos käinud ja kui nüüd ütleme, et oleme tühja tööd teinud, siis tulemus ei oleks eriti soliidne. Selge on see, et suurt konsensust ei ole olnud. Kasulik on vaadata PS teise pilguga. Meie töö ei ole olnud nii põhjalik kui 1997. aastal. Võib-olla oleks lahendus see, et ei pretendeeriks ühisele konsensusele ja raport ongi iga raportööri nägemus. Nii võtab iga raportöör vastutuse oma töö eest.

U. Reinsalu: Akadeemilised eriarvamused on lubatud ja selles pole midagi häbiväärset.

J. Adams: „See taandubki minu küsimusele, et ma ei ole siinamaani aru saanud, mis nägu saab sellel raportil olema. Siin Ülle Madise ühel koosolekul ütles, et kui see on selline asi, mis koosneb niiütelda peatükkidest, mis on ainult autori vastutada, mis seal sees on ja kõik ülejäänud saavad sinna lisada oma eriarvamused ja kriitika, siis see on üks asi. Teine asi, kui seda ei ole, on absoluutselt teine asi. Mina praegusel hetkel kardan siin õige mitmeid, mitmeid asju, ei ole mõtet nendesse vaidlustesse praegu minna.“

R. Maruste: Seda saab hinnata, kui raport on koos. Ilmselt tuleb seda ka mitu korda vaadata.

U. Reinsalu: Plaanime raporti üle vaatamist augustis. Arutelu on täiesti võimalik pidada. Vaevalt, et teisedki siin kogus olevad isikud sooviks osaleda kollegiaalses tulemis.

J. Adams: „Ma vastaks sellele, et aru saada, mida mina mõtlen, on väga lihtne. Olen üsna lihtsameelne inimene ja üldiselt ei arva oma arvamusi. Minu probleem on pigem aru saada sellest, mida Sina mõtled ja sellest ma ei ole siiani aru saanud. Et sealt hakkab see probleem. Minul ei ole enda arusaamade levitamise probleem.“

U. Reinsalu: Justiitsminister ja valitsus soovib saada nõu, mis puudutab PS muutmist. Meetod, mida oleme arutanud ja valinud on selline nagu oleme siiani viljelenud. Nõu kasvabki sellest arutelust välja. Selge seisukoht on, et nõu väärtus on akadeemiline, mitte juriidiline. Ei oma õiguslikku väärtust. Töö meetod on see, et väldime PS alternatiivsete kommentaaride koostamist. Annan sõna osundamiseks probleemidele KOV peatükis.

J. Adams: „Kohaliku omavalitsuse peatükis on üks õnnetu lause, mis on sündinud sinna assamblee töö praagina. See lause on, et kohaliku omavalitsuse üksused on linnad ja vallad. Kuidas täpselt viga tekkis, ei ole arusaadav. Väljendada on tahetud mõtet, et Eestis on omavalitsused, omavalitsus ühetasandiline. See tuleb Põhiseaduse Assamblee stenogrammidest väga hästi välja. Kõik muud seletused, mis hiljem on, ei ole asjatundlikud. Minu isiklik oletus on selle, ei suudetud leida paremat sõnastust ja läks käiku niisugune väljend. Sellest väljendist on tekkinud palju jama. Viimane jama on selles, et äsja toimunud omavalitsusüksuste liitmistel on väga paljudel tekkinud küsimus, kes nad siis on, nende nimi on linn või nende nimi on vald. Ja noh, elatud on selle õnnetu lausega siiani ja elatakse muidugi veel. Kui kunagi keegi viitsib selle lause asemele ükskõik mingisuguse teise, veidi parema lause panna, siis see halvemaks seal midagi ei teeks. Ülejäänud teksti osas selles peatükis ei ole mingeid probleeme.“

Sõnavõttud:

R. Maruste: Kuidas sa näed seda asja, kas PS § 155 lg 1 tuleks ümber sõnastada.

J. Adams: „Ma ei tea. Ma ei tea sellepärast, et noh, meil on olnud kaks niisugust kriisi momenti. Üks oli seotud omal ajal hr Reinumäe tegevusega, kes oli väga kiindunud sellesse lausesse. Ja teine tekkis nüüd. Ma isegi ei tea kuidas, miks. Meil on Valga linn või on Valga vald või kuidas meil need asjad nüüd välja kukkusid. Aga tegelik elu, tegelik elu läks seda teed, et omavalitsusüksused praegusel hetkel normina koosnevad mingist ühest või rohkemast linlikust asulast ja siis mingitest maapiirkondadest. Need on kokku pandud. Ja nende puhul on sõnadel, sõnal eriti „linn“, on rahva keeles omad kindlad tähendused, mida ei ole võimalik muuta. Sõna „vald“ tajutakse ka eestlaste puhul reeglina ikka ka, niiütelda maakoht. Siis ühe või teise nimetamisel tekkib eesti keele kasutamisel, eesti keele kasutajatel tekivad kognitiivsed dissonantsid. Seda asja, mis kunagi oli enne II maailmasõda, et linnal ja vallal oli eraldi juriidiline tähendus, olid eraldi linna seadus ja oli valla seadus, seda enam ei ole ju, ei ole olnud selle taastatud iseseisvuse ajal ja ei ole ka ette näha, et see kunagi tagasi tuleks. Siin on jah, võib-olla see küsimuse vastuse otsimine ongi kõigepealt rohkem niisuguse sõnaloo valdkond.“

U. Reinsalu: PS § 155 nii jäiga termini sõnastust tuleks viia tegelikkusele vastavaks.

J. Adams: „Vähemalt eesti rahva keelekasutusele vastavaks.“

U. Reinsalu: Võimalik lahendus on siis selles, et kohaliku omavalitsuse üksused moodustatakse seadusjärgsetel alustel, et nimetused jätta nimetamata.

R. Maruste: Või on ühetasandiline omavalitsus.

J. Adams: „Ma võiks siia lisada, et see võitlus selle üle, et Eestis võiks olla veel teise tasandi omavalitsus, mis osalt on teoreetiline ja osalt oli tema nõukogude aja rajoonide ja sealt leiva saanud inimeste võitlus oma enda tuleviku pärast, et see võitlus on praguseks lõppenud ja see ei ole enam probleemne. Pärast seda viimast ühinemiste asja, et 70 omavalitsusüksuse pealt on üsna absurdne hakata ajama juttu, et see võiks omakorda olla veel teisetasandi omavalitsus, territoriaalne omavalitsus juures. Need on need üldkommentaariid. Muud ei ole siin ütelda.“

2. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepanekud demokraatia rakendamise valdkonnas (raportöör Uno Lõhmus)

U. Lõhmuse ettevalmistatud dokument „Raport. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Võimalikud täiendused“ lisatakse protokollu juurde.

Sõna anti U. Lõhmusele.

U. Lõhmus: Põhiõigused tuginevad inimõigustele. Aegade jooksul on inimõiguste kataloogid arenenud. Sellel ajal, kui koostati meie PS, olid juba 48. aasta ülddeklaratsioon, olid kaks ÜRO pakti 66. aastast ja 1950. aastal vastu võetud Euroopa Inimõiguste Konventsioon. Kõige uuem dokument on EL põhiõiguste harta. Mida ka meie õiguskorras peame otsekohaldama samaväärselt PS-ga. PS II peatükk iseenesest on töötanud päris hästi ja ükski probleem ei ole jäänud lahendamata. Riigikogu tihtipeale viitab Euroopa inimõiguste konventsioonile. Tavainimese jaoks jäävad paljud tõlgendused ebaselgeks, sest ta ei leia neid PS tekstist. Seepärast vajaks, õigusselguse mõttes, ümber töötamist minimaalsemad võimalikud täiendused. Sätestada õigus isiku puutumatusse. Selles osas on suurim selgusetus ka kohtupraktikas. Sõnastasin selle lähtudes EL põhiõiguste hartast. Teine ettepanek on sätestada põhiõigusena õigus õiglasele kohtumõistmisele. Järgmine ettepanek on näha eraldi õigusena ette õigus oma isikuandmete kaitsele, mis on hetkel üsna aktuaalne. Sätestada lapse õigused, mida meil praegu PS-s ei ole. Mõned põhilised õigused vajaksid selgelt välja toomist. Kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral. Ettepanek sätestada põhiõigusena õigus heale haldusele. Riigikohus on seda nimetanud ja tunnustatud, kuid ei ole seda sisustanud. Meie PS ei ole õigust „kedagi ei tohi pidada orjuses ega sunduses, inimkaubandus on keelatud.“. Minu meelest ei ole õige ega otstarbekas, et nn privaatsusõigused on laiali paisatud kolme paragrahvi. Need võiks olla ühes paragrahvis. Erinevad piiranguklauslid ei ole põhjendatud. Oluline probleem on minu arvates Riigikohtu piiratud praktikad arvestades, sõnumisaladuse kaitse, kommunikatsiooni kaitse on oluline, sealhulgas nn metaandmete kaitse. Põhiõiguste hartas ei ole enam erinevaid piiranguklausleid, arvan et see oleks sobilik ka Eesti PS-s. Viimane probleemistik on põhiõiguste kaitse riigikaitseisundi ajal.

Sõnavõttud:

R. Maruste: Hästi kirja pandud ja argumenteeritud ülevaade. Praeguse peatüki sisustamise aluseks on konventsioon, miks ei võiks asendada seda samasuguse meile siduva lepinguga ja võtta aluseks Eestile siduva ja otsekohalduva harta. Harta normid on kaasaegsemalt sõnastatud ja katavad asju, mida konventsiooni välja töötamise ajal olemaski ei olnud. Elu on edasi läinud, harta sõnastused ja normid on täpsemad. Olen enamike asjadega nõus. Hr Lõhmus ei puudutanud, mis võiks välja jääda ja mille koht minu arvates PS II peatükis ei ole. Esimene probleem, mis eelmisel korral teema käsitlemisel oli jutuks, on vahi all olemise aeg. Praktilisem ja mõistlikum oleks minna 72 tunni peale. Tegelikult vastav ja konventsiooni standarditega kooskõlas oleks minna 48 tunni pealt 72-le tunnile. Mõõnan, et see oleks samm tagasi, aga üldistes huvides. Igaühe õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusse teises punktis „isikute valik“, võtaks maha. Õigus isikuandmete kaitsele, olen välja pakutuga päri. Lisaks juurde, et isikuandmeid „võib koguda ja töödelda PS-ga kooskõlas ja kindlaks määratud eesmärkidel.“. Laste õiguste osas täiesti päri. Välja saatmise puhul märgid õigesti, et ei või saata kohtadesse, kus rakendatakse surmanuhtlust, piinamist või muud alandavat kohtlemist. Kohus on lisanud „õigusriikluse põhimõtete jäme rikkumine/ eiramine“ võiks kaaluda ka selle lisamist. Orjapidamist ja sunniviisilist tööd puudutavas osas tekitab esimene lause küsimust. Kohustusliku töötamise osa sellisel kujul võib jääda arusaamatuks. Nõus teise lausega, et inimkaubandus on keelatud, lisaks juurde „ja karistatav“. Privaatsusõiguse täpsustamise vajadusega nõus. Peaks arutama, mida kommunikatsioon tähendab. Mõõnan, et kogu suhete pundar on keeruline. Ainult kommunikatsioonialadus on liiga piirav, sellega ei ole kogu privaatsus kaitstud. Võiks asendada „suhtlus ja privaatsus“. Suhtlus oleks laiem, kui lihtsalt kommunikatsioon. Riigikaitse seisukohalt nõus välja pakutuga. Teises sõnastuse reas lisaks täienduse „kui piirang on üldistes huvides ja taotleb avalikku hüve“. Termini taganemine kasutuselevõtt on õige. Hr Lõhmus ei puudutanud küsimust paragrahvide liigutamisest. Näiteks PS § 8 õige koht oleks PS kolmandas peatükis. Samamoodi on küsitav PS § 46. Õigem koht oleks võibolla samuti PS III peatükki. PS §-d 54 ja 55 võiks ära liigutada. Kui lg 1 jätta, siis õigem koht oleks PS III peatükis. Tuleks viia kokku ja liigutada rahva peatükki. PS § 42

ja PS § 44 lg 3 käsitlevad sama asja, aga on erinevates paragrahvides. PS § 45 on laiali pillatud, võiks olla koos. PS §-d 51 ja 52 on riigiasutustega suhtlemise reeglid, kui need jäetakse alles, võiks kokku panna. PS § 51 lg 1, kas on üldse vajalik eraldi välja tuua. See on iseenesest mõistetav asi.

A. Jõks: Hr Lõhmuse ettepanekuid läbi töötades tabasin ennast mõttelt, mis on meie eesmärk. Kas vaadata ainult parandamist vajavaid kohti või teha revisjon ja teha paremaks kõik, mida annab paremaks teha. Kumba valikut toetada, sellest sõltub ka see, kuidas hr Lõhmuse ettepanekuid kommenteerin. Meie eesmärk on siiski minimalistlikult vaadata, kus on puudujäägid. Kui sellest küljest vaadata, siis toetaks piiranguklauslite ühtlustamist, välja arvatud juhul, kui ei leita, et erinevad põhiõigused on erineva kaaluga. Toetan PS § 26 hr Lõhmuse pakutud kujul. Sellepärast, et Riigikohtu praktika ei ole piisav. Kas vahi all pidamine kohtu loata 48 tundi või 72 tundi, me ei peaks põhiõiguste kaitset vähendama. Tegemist on halduslike probleemidega, kui need on. Minimalistliku lähenemise korral, siis toetaksin neid ettepanekuid. Laiema tõlgenduse korral toetan kõiki tehtud ettepanekuid, välja arvatud orjatöö sisse viimine. 2018. aastal PS selle sätte sisse viimine annab teatud sõnumi. Tõstataks täiendavalt kaks teemat. Õigus puhtale elukeskkonnale, võiks diskuteerida, mis oleks selle sisu. Riigikohus on tunnistanud, et sellist õigust PS-st ei tulene. Iseseisva õigusena õigus puhtale looduskeskkonnale sõnastada või mitte. Teine küsimus on maksu põhiõigus (PS § 113). Riigikohus on öelnud, et kohalikele maksudele PS § 113 sellisel kujul ei laiene. Puudub põhjendus, miks isik riiklike maksude eest on rohkem kaitstud kui kohalike maksude eest. Kuidagiviisi täiendada paragrahvi selliselt, et tagataks õiguste kaitse KOV tasandil.

R. Maruste: Kohalike maksude kehtestamine on muidugi mull, aga olen nõus sellega, et kaitse peaks olema.

U. Lõhmus: Inimkaubandus oli mingil ajahetkel üsna tõsine probleem. Orjapidamise mõiste on laiem, kui kellegi orjuses pidamine.

J. Adams: Selle peatüki traditsiooniline Prantsusmaast lähtuv ülesehitus on üksjagu vastuolus anglosaksi maade kommetega. Praegu maailmas domineeriv meetod on, et õigused rühmitatakse erinevateks tüüpideks ja on kehtestatud rahvusvaheliselt konventsioonidega. Ühegi rahvusriigi PS vastav peatükk ei lange automaatselt kokku rahvusvaheliste konventsioonidega. Minu meelest on Eestis asjad üsna hästi. Valdavas osas on asjad öeldud PS-s ja võimalus edasi minna. Võimalus oleks see peatükk PS kustutada ja teha viited konventsioonidele. Probleemid valdkondadega, mis praegu või lähemal ajal kiiresti arenevad. Valdikond, mis on arenemises ja kus peab praktika tulema on bioloogiliste ja pärilikkusainete teemadel jne. See ei ole praegu selge, kuidas need kunagi PS-sse või konventsioonidesse tulevad. See peatükk on olnud üldiselt rahu. Ilmselt käesoleva aasta sügisel tuleb esimene katse seda PS peatükki muuta. Luteri kiriku algatuse kallal mitmed inimesed töötavad, et panna abielu PS-sse sisse. Sain hiljaaegu V. Vooglaiult teada, et praegu on Euroopas 14 riiki, kes on viinud PS-sse sisse abielu definitsiooni. Poliitilise tahtena homoabielude tõkestamiseks on see muudatus tehtud 8 riigi PS-s. Meie teame seda ainult Lätist. Minu arvamus on, et Eesti algatus on hiljaks jäänud. Enne kooseluseadust oleks see läbi läinud. Katset ei saa välistada, eks siis arutame ja hindame. Selles peatükis on veel kaks kohta, mis on läinud hapuks meie poliitilise süsteemi tasakaalustamise tõttu. Üks on valimisnimekirjade ülesse seadmise õigusest, mis on sama hästi kui ära võetud. Teiseks probleemiks on erakondade rahastamise küsimus. Muid karjuvaid vajadusi ei näe. Kindlasti mõni osa tuleb välja ideega, et PS peab andma selge volituse mitte lasta riiki ebasoovitavaid isikuid. Lähiaastatel see idee kindlasti formuleerub. Praegu on inimõiguse tööstus välja kujunenud. Sellele liikumisele prognoosin, et formeerub vastasrinne, mis võiks olla selle peatükiga seotud. Hr Lõhmuse tekst oli huvitav lugemine ja õnneks ei olnud liiga mahukas.

U. Reinsalu: Toetan täiesti hr Lõhmuse mõtteid. Hr Jõksi mõtet õigust puhtale loodusele, peab kohus sisustama.

R. Maruste: PS teises peatükis on koos kohtulikult kaitstavad ja väärtusnormid, mida kohtulikult kaitsta ei saa, aga annavad orientatsioonid sellele, mida ühiskond väärtuseks peab.

U. Reinsalu: Kas PS tasemele peaks olema veel tugevam põhiõiguste kaitse platvorm, võiks kaaluda. Puhas elukeskkond on seotud põlisõigusega. Kaalumist väärt on kultuuriväärtusele kaitseväärtusena.

R. Maruste juhatab edasi koosolekut ministri palvel.

P. K. Tupay: Väga põnev lugemine. PS on ühiskondlik kokkulepe ja kui läheb suureks PS muutmiseks, siis ühiskond ei ole seda toetanud. Saame ära teha midagi pigem minimalistlikus lähenemises, et ei tekitaks inimestes ebakindlust. Kardetakse, et see, mis tegelikult seni on toimunud, läheb katki või kaotsi. Põhiõiguste piiramine ei tohiks kindlasti eesmärk olla. Kehaline ja vaimne puutumatus, selgemaks muutmisel tuleks vaadata, kuidas nad sobituvad teiste sätetega. Oleks väga tänulik, kui primme enam ei oleks. Ettepanek, õigus õiglasele õigusemõistmisele, meeldis pakutud sõnastus. Lisada õigus isikuandmete kaitsele, mul on sellega probleem. Ei ole mõistnud, mis see on. Nõus, et konventsioon ja harta on head täiendavad aktid. Nad ei pea asendama ühegi riigi PS. Hetkel on ebaselge, kuidas õigus eraelule erineb õigusest isikuandmete kaitsele. Õigus informatsioonilisele enesemääratlusele on huvitav aspekt, tuleks käsitleda. Just õigus otsustada, mis minu andmetest saab. Saksa põhiseaduskohus on viimastel aastatel välja töötanud infotehnoloogia süsteemide konfidentsiaalsus ja terviklikkus kui põhiõigus. Lapse õigused, võib-olla oleks hea üle tuua PS tasandile, tuleks vaadata, kuidas põrkuvad perekonna õigustega. Õigus heale haldusele oli huvitav sõnastus. Abielust poleks vaja rääkida, niivõrd poliitiline. PS § 26 teise lause piiranguklausel on ajale jalgu jäänud ja kohus püüab sellest üle ja ümber saada ning seda vältida. PS § 43 sõnumisaladuse osas on Riigikohtu tõlgendus isegi põhiõigusi õõnestav. Kommunikatsioonisaladuse osas tuleks midagi teha, selles osas on probleem. Sellisena see õigus on üsna väärtusetu. Ühise piiranguklausli sätestamine läheks liiga kaugele. Selle muutmise osas ei tunne kindlana. Pakutud PS § 130 sõnastust tuleks veidi parandada, aga normi uuendamine tooks selgust kaasa.

I. Pärnamägi: Väga head ja arusaadavad ettepanekud. Õigus heale haldusele väga meeldib ja on tõlgendamise teel ka sisustatav. Mulle meeldiks ettepanek „Igaühel on õigus heale haldusele“ ja jätta see kohtupraktikale sisustada. Või lisada „kätkeb eelkõige“.

U. Lõhmus: See on otsustamise küsimus. Lähtusin EL põhiõiguste hartast. Õigus heale haldusele on küllaltki amorfne ja ei ole hoomatav.

P. K. Tupay: Kohus ei ole seda ise kunagi sisustanud.

R. Maruste: Iga detailiseering ahendab normi. Kuna mõiste ise on küllaltki uus, siis kodanik ei saa sellest väga aru. Täna hr Lõhmust ettepanekute eest ja teisi arvamusi avaldamast.

3. Korralduslikud küsimused

H. Kaares: Kõik seitse teemat on kaks arutelude ringi läbinud. Tähajaks leppisime eelmisel korral kokku 11. juuni. Justiitsministeerium koondab raportööri raportid kokku ning lisab sissejuhatuse ja kokkuvõtte. Juuniku lõpuks edastame tervikteksti raportööridele. Augustikuus põhiseaduse asjatundjate kogu arutaks sel juhul tervikteksti.

R. Maruste: Mis ajaks vältimatult peab raport laual olema?

U. Lõhmus: Kas ministeerium ühtlustab raporteid?

I. Pärnamägi: Tehniliselt kleebime kokku, lisame sissejuhatuse ja kokkuvõtte. Minister on soovinud muudatusettepanekute kokkuvõtet lõppu.

H. Kaares: Hr Raski tekst on aluseks, see on ainus vormiline soovitus.

J. Adams: 1997. aastal koostatud raportis tehtud ettepanekutest pole ükski muutmissettepanek käiku läinud. Minister ei ole suutnud mulle selgeks teha, milleks talle seda nõu vaja on ja milleks oleme koos käinud.

A. Jõks: Lõpus võiks olla kokku koondatud justiitsministri ettepanekud muutmiseks võttes aluseks raportööri tekste, mitte viitena, et tegemist on kogu ühised ettepanekud. Millist abi ministeerium pakub?

R. Maruste: Meie ülesanne on olla rohkem ettepanekute genereerijad. Põhjendused on ministri otsustada. Tegemist on mõttekoja peegeldusega tolle ajahetke vormingus, see selgitus peaks juures olema.

I. Pärnamägi: Abi on selline nagu kokku lepime. Ministri soovil on T. Kolk ja J. Jäätma valmis vajadusel ka sisuanalüüsi tegema, hr Lõhmuse, hr Maruste, hr Adamsi teemadel eelkõige.

U. Lõhmus: Ma esitan enda töö sarnasena sellega, mis ta hetkel on, võib-olla mõned ettepanekud lisan.

J. Adams: Sõna õigusekspert ajab mulle kananaha ihule. Need nimetatud nimed on mulle tundmatud. Nendega seoses pole midagi olulist öeldud Eesti PS küsimustega seoses. Minu hirme te praegu kasvatasite, mitte ei tõrjunud kõrvale.

I. Pärnamägi: J. Jäätma on Tartu Halduskohtu kohtunik, kaitsnud õigusteaduste doktorikraadi. T. Kolk on Riigikohtu nõunik.

R. Maruste: Teksti lõplikule kujule viimine on nüüd kiire. Peab ettevaatlik olema mõnevõrra, kui see saab avalikkusele kättesaadavaks dokumendiks.

Otsused:

- 1. Järgmine kogu kohtumine ja raporti arutamine toimub augustis. Saadame kohtumise aja ettepanekud e-kirjaga.**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Välimäe
protokollija

Põhiseaduse XIV peatükk

Kohalik omavalitsus

Selline peatükk on olnud kõigus Eesti varasemates põhiseadustes, 1992. a. põhiseaduse vastav osa on aga kõige pikem, mis kunagi on olnud (7 paragrahvi, 154 – 160). 1992. a. põhiseaduse kehtivuse ajal on tehtud sellesse kaks muudatust, esiteks: kui esialgu oli §-s 156 kohaliku valimise perioodiks 3 aastat, siis muudeti see 4 aastaks, nii et nüüd on kohaliku valimise aeg riigikogu ametiaja keskel. Selline korraldus on igati mõistlikum, et üleriigilisi valimiskampaaniad ei ole enam vaja korraldada ajaliselt liiga lähedal üksteisele. Samas säilis ka põhiseaduse assamblees toetust saanud põhimõte, et riigikogu ja kohalike volikogude valimised ei tohiks langeda kokku (resp. neid ei tohiks olla võimalik korraldada samal ajal). Teiseks: aktiivse valimise õiguse vanuse alampiir on langetatud 18 eluaastalt 16-le.

XIV peatüki tekstiga on üks tõsine probleem, nimelt § 155 esimese lõikega, mis kehtib sõnastuses „Kohaliku omavalitsuse üksused on linnad ja vallad“. Selle puhul on tegemist assamblee ilmse sõnastusliku praagiga.

Peamine sisuline vaidlus assamblees käis küsimuse üle, kas Eestis saab tulevikus olema ühe tasandiline omavalitsus või kahe tasandiline omavalitsus, mille poliitiline sisu oli selles, et kas nõukogude aja rajoonide organid reorganiseeritakse teise tasandi omavalitsusteks. Peale jäi seisukoht, et teist omavalitsuse tasandit ei ole vaja. See oligi § 155 esimese lõike sisu, nii et väited, nagu see põhiseaduse kirjakoht võiks kanda mõtet, et lubatud on ka kohaliku omavalitsuse teine tasand, ei ole tõsiselt võetavad.

§ 155 esimese lõike sõnastus „vallad ja linnad“ kopeerib oma struktuurilt Eesti varasemate põhiseaduste vastavate kohtade struktuuri, kus on olnud kolmene loend: vallad, alevid, linnad. Kuid niisugused ajaloolised loendid on olnud igati põhjendatud selle poolest, et tegemist oli kohaliku omavalitsuse üksuste erinevate liikidega, millest igäühe kohta kehtisid erinevad seadused (vallaseadus, aleviseadus, linnaseadus) ja ka valimiste reeglid olid igas liigis erinevad. 1992. a. põhiseaduse järgses Eestis aga ei eristata omavalitsusüksusi omavahel kuidagi, seepärast on kujunenud ainuvõimalik tõlgendus, et tegemist on omavalitsusüksuste kahe erineva nime variandiga. Et iga omavalitsusüksuse kohta peab saama kasutada kas nimetust „vald“ või nimetust „linn“ ning muud, kolmandad võimalused on sellega sisuliselt keelatud. Tegelikult on aga massiliselt toimunud linnade (asutusgeograafilises mõttes) ja mittelinnaliste valdade ühinemisi, mille puhul õieti kumbki nimetus ei sobi. Kui tekib võimalus põhiseaduse seda kohta muuta, siis oleks see soovitatav, et vältida samu probleeme tulevikus ja parandada juba tehtud rumalaid nimeotsuseid.

XIV peatüki ülejäänud materjali suhtes on võimalik kaardistada mõned probleemid. Esiteks: ei ole selge, mida tähendavad väljendid „kohaliku elu küsimused“ ja „riiklikud kohustused“. Riigi praktikas on välja kujunenud, et kõik kohustused, mida paneb kohaliku omavalitsuse üksuse peale seadus, ongi „riiklikud kohustused“ ja „kohaliku elu küsimused“ on sel juhul kõik omavalitsuse initsiatiivid, mis ei kuulu „riiklike kohustuste“ nimekirja. Probleemid on kerkinud seoses riigieelarvest rahastamise küsimusega. Omavalitsuse üksuste teoreetilises käsitluses on kinnistunud kaks vale eeldust: eeldatakse ekslikult, nagu oleksid kõik omavalitsusüksused ühevõrra võimekad, mis ei vasta, muidugi, tõe; oletatakse, et ongi mõistlik ja otstarbekas, et mitmesugused tegevused ja „teenused“ osutatakse kas ainult omavalitsuse üksuse poolt või riigi keskvalitsuse asutuste poolt, enamasti oleks aga otstarbekas ühistegevus.

Teiseks: suur osa rahvastikust on enamiku omavalitsuse üksuste maa-aladelt lahkunud, neist paljud on aga säilitanud oma varasemad elukohad teise elukohana ja/või suvise elukohana, lisandunud on ka muid ajutisi elanikke (suvitajaid jt.). Nii on ühest küljest vähenenud ja edaspidigi vähenemas valimisõiguslike arv, teiselt poolt aga puudub igasugune poliitilise esindatuse võimalus üha rohkematel inimestel, kes omavalitsuse üksuses elavad ja tegutsevad.

Kolmandaks: korruptsiooni vältimise probleemid. 1997. a. põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni ekspert prof. R. Stober kirjutas tookord nii (lk. 13): „Teine ... probleematika on ametite ja kohaliku omavalitsuse mandaatide inkompatiibilus. Küsimus mängib praktikas olulist rolli. Asja tuum seisneb avaliku teenistuse ametnike valdadesse valimise piiramises, et vältida huvide vastuollu sattumist“

Milline peaks tulevikus olema põhiseaduse selle peatüki sisu, oleneb tulevastest poliitilistest valikutest. Mitmesugused tehnilised arengud, mida 1992. a. ei suudetud veel ette näha, eeskätt internet, mobiiltelefonid ja autode suur hulk, on sisuliselt võtnud ära enamiku neist põhjustest, miks ajalooliselt oli hädavajalik ja paratamatu, et oleks olemas kohalik (oma)valitsus. Praegusel ajal on täiesti võimalik täita suurem osa neid ülesandeid, mis varem said olla vaid omavalitsuse teostada, keskvõimu asutuste tegevuse kaudu. Eesti üldse ilma kohaliku omavalitsuseta on juba praegu täiesti võimalik ja tõenäoliselt oleks niisugune korraldus kokku ehk odavamgi.

1997. a. põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruande peatükk, mis käsitleb põhiseaduse XIV peatükki (põhivastutaja H. Schneider), ei ütle meile midagi olulist, selle suuremaid eksimusi olen juba eespool nimetanud, kui käsitlesin § 155 1. lõike probleeme. Toda aruannet vaadates ilmneb, et kumbagi vahepealsetel aastatel tehtud põhiseaduse muudatuse vajadust aruanne ei suutnud ette näha, aruande ettepanekute loetelus (ca 100) on küll ka kaks ettepanekut XIV peatüki teksti kohta, kuid need on vaid nõ. suuremat keelelist korrektsust taotlevad, mitte sisulised.

Raport
Põhiõigused Eesti põhiseaduses
(Võimalikud täiendused)
Uno Lõhmus

Põhiõigustele pühendatud põhiseaduse mahukaim II peatükk on muutumatuna kehtinud 1992. aastast tänase päevani. Põhiseaduslikus Assamblees selgitas arutelu aluseks võetud projekti põhiautor hr Jüri Adams II peatüki erinevusi varasematest põhiseadustest järgmiselt: *“ Kui nüüd minna üksikute peatükkide juurde, siis erinevalt on üles ehitatud kõige olulisem peatükk või ütleksime, teistest eristub õiguste ja kohustuste küsimus. Ja seda märkab juba pealkirjastki. On loobunud traditsioonilisest pealkirjast “Kodanike õigused ja kohustused”. On jäetud ära sõna kodanikud. Siin on püütud peatükk üles ehitada inimõigustele. Ja niivõrd palju, kuivõrd on lisaõigusi või lisakohustusi, võrreldes üldiste inimõigustega, on püütud välja tuua selle peatüki lõpuosas. Selle peatüki lahenditele on konkreetseks eeskujuks praegu kehtiv Saksa põhiseadus. Teiseks on põhiseaduse tekst püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina igas kohtus.”*²²¹

Sellest tutvustusest koorub kaks olulist rõhutust: a) peatükk on üles ehitatud inimõigustele ja b) tekst on püütud teha selline, et seda saaks kasutada seaduse tekstina kohtus.

Iseseisvuse taastanud Eesti põhiseaduse koostamise ajaks Põhiseaduse Assamblees olid inimõigused leidnud kajastamist mitmes rahvusvahelises dokumendis, eelkõige ÜRO 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonis, kahes 1966. aasta paktis ning 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis ja selle lisaprotokollides.

Pärast põhiseaduse vastuvõtmist on heaks kiidetud uus põhiõigusi sisaldav dokument – Euroopa Liidu põhiõiguste harta, millel on 1. detsembrist 2009 Euroopa Liidu aluslepingutega samaväärne õigusjõud. See dokument ei sisalda üksnes mitut uut põhiõigust, vaid erineb EIÕK- st ka sõnastuselt ja on teistsuguse lähenemisega põhiõiguste piiranguklausele.

Põhiseaduse II peatükk, mille sõnastusi on mõjutanud 1937. aasta põhiseaduse, väidetavalt Saksa Liitvabariigi põhiseaduse, kuid ka tolleks ajaks vastuvõetud rahvusvaheliste dokumentide tekstid, ei ole kaugeltki täiuslik ja kaasaegne, kuid

II peatüki kohaldamispraktika on suutnud täita põhiseaduse lüngad ning siluda konarused. Liati on põhiõiguste vallas otsekohaldatav EIÕK koos ulatusliku kohtupraktikaga ning üha enam ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta Euroopa Liidu õiguse kohaldamisalas. Seetõttu on põhiõigused suures osas tagatud ka juhul, kui põhiseadusest II peatükk puuduks. Selline olukord ei peaks aga tekitama arvamuse, et põhiõiguste osa polegi vaja puutuda, lahenduse igale küsimusele leiame ka olemasolevate sätete tõlgendamise teel. Põhiseadus on oluliseim riigiõiguslik dokument, mille selgusel ja kaasajalisusel on oluline väärtus. Põhiseaduse selgus ja kaasaegsus väljendab põhiseaduslikku kultuuri.

Keerulisem, vähemalt siinkirjutaja jaoks, on aga küsimus, kui sügav ja ulatuslik peaks olema asjatundjate kogu poolt tehtav põhiseaduse analüüs. Näib olevat selge, et asjatundjate kogu eesmärgiks ei ole pakkuda uut põhiseaduse teksti. Kogu töökorra 2. punkti kohaselt on eesmärgiks tugevdada põhiseadust ja põhiseaduse kultuuri. Põhiõiguste peatüki arutelul 11. 12. 2017 ja R. Maruste mulle saadetud märkustes on avaldatud soovi muuta nii II peatüki struktuuri, tõsta välja osa paragrahve, grupeerida õigused ja vabadused ümber alaosadeks, jätta välja üksikud laused ja muuta pisut mõne sätte sõnastust.

²²¹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Justiitsministeerium, 1997, lk 121.

Raporti autorina valisin minimalistliku lähenemistee lähtudes oma subjektiivsest arvamusest, mistõttu põhitähelepanu on raportis uute õiguste sõnastamisel. Ühel ettepanekul, mis puudutab küll detaili, kuid olulist detaili, peatun juba sissejuhatuses. Mitmed kolleegid panid ette muuta vahi all pidamise aega ilma kohtu sellekohase loata. Paragrahv 21 lõike 3 järgi on selleks kuni nelikümmend kaheksa tundi. Ettepanek on suurendada vahi all pidamise kestust seitsmekümne kahe tunnini. Ma ei toeta seda ettepanekut, kuid olen valmis enamuse arvamust aktsepteerima.

Alustan põhiõiguste kataloogi täiendamisest, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta eeskujul viia põhiseadus kooskõlla põhiõiguste arenguga rahvusvahelises õiguses.

I Põhiõiguste kataloog

8) Sätestada põhiseaduses õigus isikupuutumatusetele.

Põhiseadus nimetab ka praegu õigust isikupuutumatusetele. Nimelt § 20 esimese lause järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusetele. Nii paragrahvi esimene lause kui ka vabaduse võtmise alused on üle võetud EIÕK artikli 5 lõikest 1. EIÕK artikli 5 esimese lõike 1. lause inglise- ja prantsusekeelne sõna *security* ja *sûreté* on leidnud, võimalik, et vene keele mõjutusel, eestikeelse vaste *isikupuutumatus*. Inimõiguste kohtu praktikas on selles artiklis käsitletud isikuvabadust ja turvalisust vaadeldud koos kui vahistamise või kinnipidamisega seonduvat füüsilise vabaduse kaitset. Samamoodi tõlgendatakse §-s 20 sätestatud vabadust ja isikupuutumatusetele põhiseaduse kommentaarides. "*See säte kaitseb füüsilist (kehalist/ruumilist) vabadust ja turvalisust ega hõlma vaimset, majanduslikku, keskkonnaga seotud, sotsiaalset või muud vabadust. Paragrahv annab igaühele kaitse vabaduse võtmisel kas kinnipidamise, vahistamise või vangistuse kujul, mille panevad toime ja mille eest on vastutavad avaliku võimu organid. Seega ei hõlma (isiku)vabadusõigus füüsilise vabaduse igasugust piiramist*" (lk 273, komm 5). Põhiseaduse § 20 kaitseala on sellise tõlgenduse järgi ilmselgelt liiga kitsas, et tagada kõigi isikupuutumatusete riivete kaitse. Riigikohus on seniajani segaduses, millise põhiõiguse kaitsealasse kuuluvad isikupuutumatusete riived.²²² Tõsi, ka EIÕK-s puudub õigus isikupuutumatusetele. Isikupuutumatusete juhtumid kuuluvad kohtupraktika järgi sõltuvalt raskusastmest artiklite 2 (õigus elule), 3 (piinamise keeld) ja 8 (eraelu puutumatus) kaitsealasse.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on õigusele kehalisele ja vaimsele puutumatusetele pühendatud artikkel 3, mis sisaldab ka põhimõtteid Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioonist. Õigus isikuvabadusele ja turvalisusele on sätestatud artiklis 6. Harta eristab seega selgelt isikuvabadust ja turvalisust kehalisest ja vaimsest puutumatusetest. Paragrahvi 18¹ võiks sõnastada harta eeskujul. Kuna harta artikkel 3 on Eestis teatud juhtudel kohaldatav, siis kahe dokumendi sõnastuse ühtlustamine on mõistlik.

§ 18¹. Igaühel on õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusetele

Kaaluda võiks ka sarnaselt põhiõiguste hartale teise lõike lisamist, mis keskendub spetsiifilisele valdkonnale.

Meditiini ja bioloogia valdkonnas tuleb eelkõige austada järgmisi nõudeid ja keelde:

- 5) seaduses ettenähtud korra kohaselt antud asjaomase isiku vaba ja teadliku nõusoleku nõue;***
- 6) eugeeniliste, eelkõige isikute valikuga seotud toimingute keeld;***
- 7) inimkehast või selle osast rahalise tulu saamise keeld;***
- 8) inimese reproduktiivse kloonimise keeld.***

²²² Põhjalikumalt olen küsimust käsitanud artiklis "Kas õigus isikupuutumatusetele on põhiõigus?" – Juridica 2/2018, lk 136-145.

9) Paragrahv 18¹ lisamise korral tuleks muuta PS § 20 esimest lauset järgmiselt:

§ 20. Igaühel on õigus vabadusele ja turvalisusele.

Selline sõnastus vastab EIÕK prantsuse- ja inglisekeelsele tekstile.

10) Sätetada põhiseaduses õigus õiglasele õigusemõistmisele

Põhiseadus sisaldab osalise loetelu õigustest (§-d 22, 23 ja 24), mida saab pidada õiguse õiglasele õigusemõistmisele alaõigusteks, kuid puudub paragrahv, mis sätestab üldise õiguse õiglasele õigusemõistmisele. Kuna ülalnimetatud paragrahvid juba sisaldavad õiglase õigusemõistmise alaõigusi, siis minimalistliku lähenemistee järgi võiks nende sätete sõnastused säilitada ja täiendada peatükki üldsättega, mille järjekorranumber võiks olla § 23¹.

§ 23¹. Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus.

Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ja olla esindatud.

Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.

Vastuargument: RKPJK tõlgenduse järgi tagab põhiõiguse tõhusaks õiguskaitseks ja ausale õigusemõistmisele põhiseaduse § 14 (vt RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-03; 20.03.2014, 3-4-1-42-13) või põhiseaduse § 14 koostoimes §-ga 15 lg 1 (RKPJKo 20.11.2014, 3-4-1-46-14).

Nagu sissejuhatuses mainisin, on kohtupraktika leidnud lahenduse (ja paragrahvi) kõikidele juhtudele, vahel ka EIÕK otsekohaldamisega. Täienduse eesmärgiks on luua selgus ka juriidiliselt vähemharitud kodanikule.

11) Lisada põhiõiguste kataloogi õigus oma isikuandmete kaitsele

Infotehnoloogia üha suurema võimekuse tõttu koguda inimese kohta tohutul hulgal informatsiooni ja isikuandmete kaitse tähtsustamise tõttu on kõige uuemas põhiõigustealases dokumendis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sõnastatud uus õigus – õigus oma isikuandmete kaitsele (art 8). Seni pole küll Euroopa Kohus selgitanud, milline on era- ja perekonnaelu austamise ja isikuandmete kaitse vahekord. Inimõiguste kohtu järgi on isikuandmed EIÕK artikli 8 kaitsealas.

Vastuargument: isikuandmete kaitse on tagatud eraelu puutumatust ettenägeva põhiseaduse §-ga 26 või § 19 lõikega 1, mis sisaldab üldist vabadusõigust.

Isikuandmete kaitse õiguse sõnastamine muudab õiguse nähtavamaks ja korrastab § 26 kaitseala.

§ 26¹. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

Isikuandmeid võib töödelda kindlaksmääratud eesmärkidel isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Isikuandmete töötlemist kontrollib sõltumatu asutus.

12) Sätetada lapse õigused

Põhiseaduse § 27 jätab laste kaitse seaduse sõnastada, täpsustamata, millistest põhimõtetest peaks seadusandja lähtuma. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 24 seevastu sisaldab laste õiguste tuuma.

Vastuargument: lapse õigusi reguleerib lapse õiguste konventsioon, mis jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. Kui aga kasutada argumenti, et üks või teine inimõigus sisaldub konventsioonis, mille osaline on Eesti, siis võib kergesti jõuda järeldusele, et põhiseaduses polegi vaja põhiõiguste peatükki.

§ 27¹ Lapsel on õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele.

Lapsel on õigus vabalt väljendada oma seisukohti, sealhulgas iga teda puudutavas kohtu- ja haldusmenetluses. Neid seisukohti võetakse arvesse lapsega seotud küsimustes vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

Kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Igal lapsel on õigus säilitada regulaarsed suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga. Neid suhteid võib piirata, kui see on vastuolus lapse huvidega.

13) Sättestada kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral

Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse on võetud säte, mis ütleb, et kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus (art 19 lg 2). Põhiseadus keelab üksnes Eesti kodaniku väljasaatmise (§ 36 1. lause), kuid ei välista Eesti kodaniku välisriigile väljaandmist (§ 36 2. lause).

Vastuargument: kaitse nimetatud ohu korral saab sarnaselt EIK praktikale tagada põhiseaduse paragrahvide 16 ja 18 tõlgendamise teel.

Uue õiguse sõnastamine toob aga selguse, et kaitse on tagatud ka ohu korral elule või tervisele.

§ 36¹. Kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.

14) Sättestada põhiseaduses õigus heale haldusele

Riigikohus kinnitas 17.02.2003. a otsuses kohtuasjas 3-4-1-1-03, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest. Paraku puudub selgus, mis on selle õiguse tuumaks. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 sättestab õiguse heale haldusele ja annab õigusele ka konkreetse sisu. Põhiõiguse heale haldusele sättestamine annab signaali, et õiguste kaitse haldusmenetluses on tõstetud põhiseaduse tasemele.

§ 51¹. Igaühel on õigus heale haldusele. See õigus kätkeb:

- 4) igaühe õigust, et ametiasutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul;**
- 5) igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada;**
- 6) asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid.**

15) Lisada põhiseadusse paragrahv orjapidamise ja sunniviisilise töö keelu kohta

Põhiseaduses puudub üllataval kombel paragrahv, mis sätestaks orjapidamise ja sunniviisilise töö keelu põhiõigusena. Säte sellise keelu kohta on nii EIÕK-s (art 4) ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (art 5), rääkimata ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist (art 8).

§ 18². Kedagi ei tohi pidada orjuses ega sunduses.

Kellelki ei tohi nõuda sunniviisilist ega kohustuslikku töötamist

Inimkaubandus on keelatud.

Esimestes teesides tegin ettepaneku sätestada põhiseaduses samuti õigus abielluda ja õigus luua perekond, sest põhiseaduse § 27 reguleerib küsimusi, mis puudutavad perekonda, abikaasade võrdõiguslikkust, vanemate õigust ja kohustust kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest ja abivajavate perekonnaliikmete hoolitsuskohustuse, kuid ei sisalda sõnaselgelt õigust abielluda ja luua perekond.

Õiguse abielluda ja luua perekond sisaldab nii ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (art 23 lg 2) kui ka EIÕK (art 12), mistõttu pole selged kaalutlused jätta see põhiõigus põhiseaduses sõnastamata. Ajakirjanduses on leitatud väidet, et Euroopa riikide põhiseadustes pole abielu põhiseadustes käsitletud. Väide on õige vaid osaliselt. Abielu instituut on leidnud koha nii Portugali 1976. a (§ 36), Hispaania 1978. a (§ 32), kui ka Šveitsi 2000. a (§ 14) põhiseadustes. Aktuaalsust pole põhiõigus kaotanud, mida võib järeldada Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhjal (art 9), kuid rahvusvaheliste aktide sõnastused erinevad. ÜRO pakt ja EIÕK räägivad abieluealise mehe ja naise õigusest abielluda ja luua perekond. Euroopa Liidu põhiõiguste harta sõnastus on sooneutraalne, kuid jätab üksikasjad riikide otsustada.

Arvestades Eesti ühiskonnas valitsevaid tugevaid erimeelsusi abielu küsimuses, ei näi üksmeele saavutamine õiguse sõnastamisel täna olevat võimalik, mistõttu on ebaotstarbekas kogul välja pakkuda õiguse abielluda ja luua perekond sõnastus.

II Põhiõiguste struktuur ja sõnastus

1) Nii EIÕK kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostajad pidasid otstarbekaks koondada era- ja perekonnaelu, kodu ja kommunikatsiooni saladuse austamine õigus ühte artiklisse. Kõiki neid õigusi või pidada privaatsusõigusteks.

Meie põhiseaduses kasutatakse teistsugust lähenemisviisi. Hr Jüri Adamsi töögrupi poolt koostatud põhiseaduse eelnõu sätestas §-s 12, et kodu on puutumatu. Paragrahvi sõnastus vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 12. Adamsi töögrupi eelnõu § 17 käsitas posti, telefoni või muul teel edastatavate sõnumite ja kirjade saladust, mis vastas 1937. aasta põhiseaduse §-le 16. Õigust era- ja perekonnaelu puutumatusetele ei tunnustanud põhiõigusena sõjaeelsed põhiseadused ega pakkunud ükski kuuest Põhiseaduse assambleele esitatud põhiseaduse eelnõust. Eraelu puutumatusete sätestamisele põhiõigusena hakati mõtlema professor I. Rebase märkuse tõttu. Lõppkokkuvõttes lisati põhiseadusse § 26, mis deklareeris igäühe õigust perekonna- ja eraelu puutumatusetele.

Paragrahvide 26, 33 (kodu puutumatus) ja 43 (sõnumite saladus) piiranguklauslite sõnastamiseks võeti eeskujul ilmselt EIÕK artiklist 8. Kui EIÕK järgi on kõigi neljal põhiõigusel ühine piiranguklausel, siis põhiseaduses samade õiguste piiranguklauslid on erinevad. Tugevamalt on kaitstud sõnumite saladus. Inimõiguste kohtu praktika näitab, et osa riigivõimu tegevusi, näiteks salajane jälgimine riivab nii eraelu, kodu, kui ka sõnumite saladuse puutumatuset. Erinevad piiranguklauslid tekitavad raskusi piirangu põhiseaduspärasuse hindamisel ja loovad eksliku ettekujutuse ühe või teise põhiõiguse olulisusest.

Liiati on kõige tugevamalt kaitstud põhiõiguse sõnumite saladusele kaitseala sedavõrd piiratud, mis ei vasta muutunud kommunikatsioonivahenditele. Riigikohtu kriminaalkolleegium on öelnud, et põhiseaduse § 43 saab tõlgendada vaid viisil, et sõnum on kaitstud üksnes selle teeloleku ajal (RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14).

Euroopa Liidu põhiõiguste harta kaitseb isikute kommunikatsiooni, kuigi harta eesti keelde tõlkija on sõna "kommunikatsioon" (*communications*, Kommunikation) kohandanud põhiseaduse eeskujul meelevaldselt "edastatavateks sõnumiteks". Sõnum ja kommunikatsioon pole sünonüümid. Sõnum väljendab edastatavat teavet, kuna aga kommunikatsioon koosneb suhtluse sisust ja selle edastamisel tekkivatest metaandmetest. Kommunikatsiooni kaitseb ka EIK-i kohtupraktika ning mitmete riikide (Saksamaa) kohtupraktika. Akadeemilises kirjanduses on tõestatud, et isiku suhtluse metaandmete töötlemine annab isiku harjumustest, veendumustest, igapäevaelust palju põhjalikuma ülevaate kui telefonikõne või muu suhtluse sisu pealtkuulamine või -vaatamine.

Riigiasutuste sekkumine privaatsusõigusesse või üheaegselt riivata nii eraelu-, kodu- kui ka kommunikatsiooni puutumatus. Seetõttu oleks otstarbekas koondada perekonna- ja eraelu kaitse (§ 26), kodu puutumatus (§ 33) ja sõnumite saladus (§ 43) ühte paragrahvi sarnaselt EIÕK artikliga 8 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7.

Selleks tuleks muuta § 26 sõnastust ja tunnistada kehtetuks §-d 33 ja 43.

§ 26. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu puutumatus ja kommunikatsiooni saladust.

Alternatiivse võimalusena võib säilitada senise struktuuri, kuid muuta § 43 esimest lauset järgmiselt:

§ 43. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema kommunikatsiooni saladust.

2) Põhiseaduses on põhiõigused erinevate piiranguklauslitega. Need on lihtsa piiranguklausliga põhiõigused, kvalifitseeritud piirklausliga põhiõigused ja ilma piirklauslita põhiõigused. Riigikohtu tõlgenduse järgi võib lihtsa piirklausliga põhiõiguste piiramist õigustada iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga (RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26). Ilma piirklauslita põhiõigusi võib piirata, kui piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele (RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-12, p 72). Kvalifitseeritud piirklausliga põhiõigused on tugevamini kaitstud, piirklauslid on sõnastatud põhiseaduse paragrahvides. Praktikas on ka neid piirklausleid võimalik tõlgendada avaralt.

Olukorras, kus enamust põhiõigustest võib piirata ja olulisim piirangu üle otsustamise kriteerium on proportsionaalsuse põhimõte, ei ole erinevate piirklauslite ettenägemine põhjendatud. Soovitav on sõnastada ühine piiriklausel kõigi põhiõiguste ja vabaduste jaoks. Selleks võiks muuta paragrahvi 11.

§ 11. Põhiseadusega tunnustatud õigusi ja vabadusi võib piirata ainult seadusega ning üksnes juhul, kui piirang vastab üldist huvi pakkuvale eesmärgile või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust.

III Põhiõigused riigikaitse seisundi ajal

Riigikaitse valdkonna sätete pakutavate muudatuste järgi sõnastatakse § 130 järgmiselt:

§ 130. Riigikaitse seisundi ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Piirata ei tohi õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud §-des 8, 11-18, 20 lg 3, 22, 23, 24 lõiked 2 ja 4, 25, 27, 28, 36 lõige 2, 40, 41, 49 ja 51 lõige 1.

Teksti põhiosa järgib põhiseaduse senist sõnastust, vaid sätte algussõnad "Erakorralise või sõjaseisukorra" on asendatud sõnadega "Riigikaitse seisundi".

Sätte praegune ja kavandatav sõnastus pole õnnestunud. Mõlemal juhul kaitstakse riigikaitse seisundi korral mõnda õigust tugevamini kui normaalses olukorras. Vaid §-s 18 (ebainimliku kohtlemise keeld) sätestatud õigust võib pidada absoluutseks. Kõiki teisi õigusi võib ka tavaolukorras piirata. Seega ei saa pidada õnnestunuks sõnu "piirata ei tohi õigusi ja vabadusi...". Seetõttu tuleb leida muu termin, mis annaks võimalikult täpselt edasi, mis õiguste ja vabadustega toimub.

EIÕK artikkel 15, mis räägib õigustest hädaolukorras, on eesti keelde tõlgitud kui kohustuste täitmise peatamine hädaolukorras. Varasemas tõlkes oli artikli pealkirjaks tõlgitud "Õiguste piiramine hädaolukorras", kuid tekstis kasutati sõnu "millega ta (lepinguosaline) taganeb selle konventsiooniga võetud kohustusest". Konventsiooni inglise ja prantsuse keelsed versioonid kasutavad sõna "derogation", "dérogation". Cornu "Vocabulaire juridique" annab mõiste "dérogation" esimeseks seletuseks – *Action d'écarter l'application s'une règle dans un cas particulier*. Oxford Dictionary of Law EIÕK artikli 15 kohta: *A provision that enables asignatory state to avoid the obligations of some but not all of the substantive provisions of the rest of the Convention*. Termin "taganemine" kasutamine tundub siinkirjutajale kõige sobivam.

Teiseks on põhiseaduse § 130 toodud õiguste loetelu ülemäära ulatuslik, et neid kõiki saaks ja peaks tagama hädaolukorras. EIÕK näeb ette, et taganeda ei või kõige olulistematest õigustest nagu õigus elule (art 2), sedagi ühe reservatsiooniga, keelust piinata või ebainimlikult või alandavalt kohelda (art 3) ja pidada kedagi orjuses (art 4).

§ 130. Sõja ajal või muu riigikaitse seisundi ajal, mis ähvardab rahva eluvõimet, võib taganeda kohustusest taganeda kohustusest tagada isikute õigused ja vabadused ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik. Taganeda ei tohi õigustest ja vabadustest, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 16, välja arvatud inimeste hukkumine õiguspärase sõjategevuse tagajärjel, ega §-des 18, 18² lõige 1 ja 3 ning 23 lõige 1.

Põhiseaduse asjatundjate kogu koosoleku protokoll nr 15

Justiitsministeerium, Tallinn

25.09.2018 nr 15

Algus kell	13.04	Lõpp kell	14.25
Juhatas:	Urmas Reinsalu		
Protokollis:	Katrin Välimäe		
Võtsid osa kogu liikmed:	R. Maruste, J. Raidla, M. Ernits, Ü. Madise, M. Rask, H. Loot; J. Adams (jõudis kell 13.24)		
Puudusid:	A. Jõks, U. Lõhmus, A. Mõttus, R. Värk, P. Pikamäe		
Justiitsministeeriumi esindajad:	H. Kaares, M. Jõeorg-Jurtšenko, M. Gross, I. Pärnamägi		
Kutsutud:	P. K. Tupay		

Koosoleku päevakord:

1. Korralduslikud küsimused.
2. Riigikogu valimistel valimisea langetamisest.
3. Põhiseaduse asjatundjate kogu arvamuse arutelu.

1. Riigikogu valimistel valimisea langetamisest

U. Reinsalu: P. K. Tupay asus seisukohale, et osales kogu töös presidendi nõunikuna. Oli ikkagi eriala juristina kaasatud ja ei näe põhjust kogu koosseisust välja arvata. Hr Pikamäe on Saksamaal ja hr Jõks kohtub kliendiga. Koosolekuks on kaks põhjust, arutada ettevalmistatud materjale ja valimisõiguse teemat. Ajend teema aruteluks oli väga lihtne, Eesti Noorteühenduste Liit pöördus Justiitsministeeriumi poole küsimusega, kui on üle mindud valmiseale 16. aastat KOV valimistel, siis peaks Justiitsministeerium seda nõudma võrdse kohtlemise järgi ka Euroopa Parlamendi ja Riigikogu valimistel. Suures plaanis on muidugi ka poliitilise iseloomuga küsimus.

Sõnavõttud:

J. Raidla: Arvan, et kogu ei peaks sellega tegelema. Ei mäleta, et kogu ükski liige oleks selle ettepanekuga esinenud.

R. Maruste: See on arutlemist vääriv teema, kuid riigiõiguslikult pole siin kuigi palju arutada. Küll on ta õiguspoliitiliselt tundlikum teema, sest ühiskondlik võimustruktuur peaks olema kaasas käiv muutustega ühiskonnas, mis sotsiaaldemokraafiliselt toimuvad. Põlvkond saab küpsemaks varasemalt kui tollel ajal. Kui valimisiga on nii kaugel nagu ta praegu on, siis võib-olla on nad juba võõrdunud sellest avalikust võimust, selles osalemisest ja täheldame, et on tekkinud kontingent, kes tahab küll riigi hüvesid kasutada, aga riigi enda asju otsustada ei taha. Olin sellel ajal Riigikogus, kui oli arutlusel valimisea alandamine 16. aastani. Läksime 16 peale kohalikel valimistel, et kohalikud noored saaksid otsustamisel osaleda. Kui poliitiliste otsuste tegemisel on üks grupp elanikkonda, kellega peaks arvestama, siis miks mitte seda teha.

Ü. Madise: Huvitav ettepanek. Soovitan läbi mõelda kõik eapiirid erinevates seadustes ja muuhulgas täieliku teovõime saabumise küsimused. Kui vastab tõeale, et põlvkonnad on juba küpsemad, siis minu meelest ei saa siin üks muudatus käia teistes eraldi. Lisaks on vahevariante, mida on teistes riikides kasutatud, kus kõik on automaatselt 16. aastast alates teovõimelised ja ka valimisõiguslikud või siis ka teisi skeeme.

M. Ernits: Kõike ühte puntrasse ei seoks. Põhiõiguste teostamise piirid on alati olnud erinevad. Usuvabaduse teostamise piir on alates 15. eluaastast, mis kajastatud kirikute ja koguduste seaduses, aktiivse valmisõiguse piir on 18 eluaastat, passiivse valmisõiguse piir 21 eluaastat, eluõiguse teostamise piir on alates sünnist või koguni enne seda. Kui kõik kokku siduda, ei tule sellest midagi välja. Kui tulla valimiste juurde tagasi, siis arvan, et see teema vääriks arutelu ja on

demokraatia seisukohalt väga oluline teema. Demokraatlik ühiskond peab järjepidevalt nägema vaeva selle nimel, et kasvaks peale demokraatiat austav ja demokraatia mõtet edasi kandev põlvkond. Kui side katkeb ja uus põlvkond ei kannu enam demokraatia mõtet, siis demokraatia hakkab hukkuma. Üheks demokraatia koolitamise efektiivseimaks viisiks on demokraatia teostamine. Valimisega on ajaloos järjepidevalt langenud. Täna võiks selle tegelikult 16-le aastale langetada, kuna valimiskampaania tuli kooli juba KOV valimise langetamisega. Selles ei ole midagi negatiivset, kui noored inimesed argumenteerivad, väitlevad ja diskuteerivad poliitilistel teemadel. „Valimisalaealiste“ valimisõigusest: ühiskonnas on paigast ära see, et valimise ülempiiri ei ole, aga alampiir on. Kui võtta sotsioloogiliselt, siis ühiskonna pilk on suunatud vanadele, aga iga ühiskonna pilk peaks rohkem olema suunatud järelkasvule. „Valimisalaealiste“ eest võiksid hääletada nende vanemad. Praktiline lahendus võiks seisneda kahe hääle süsteemis, kus iga valija saab ühe valimisedeli asemel kaks sedelit. Ühe lapse ema ja isa saaksid kumbki kolm valimisedelit, ühe lapse üksikema neli valimisedelit ja kümne lapse üksikema 22 valimisedelit.

Minister: Ega me ei otsi siin praegu konsensust ja vaevalt seda tekib.

M. Rask: Olen kõigiga nõus, eelkõige hr Raidlaga. Me ei peaks seda teemat arutama, aga arutame siiski. Tegemist on ikkagi õiguse ja vabadusega, mida saab inimene ise kasutada. Valija tahte välja selgitamiseks on vajalik küpsusastme väljaselgitamine. Küpsusastme hindamine erinevatest aspektidest on ülitähtis.

U. Reinsalu: Täna seisukohtade eest.

2. Põhiseaduse asjatundjate kogu arvamuse arutelu

U. Reinsalu: Täna pr Kaarest, kes on raporti kaante vahele pannud. Raportid, mis on koostatud ja millel on autorsus konkreetsete isikute poolt, oleme neid asjatundjate kogus teaduslikus mõttes kritiseerinud, vahetanud arvamusi ja selle pinnalt on raportöörid saanud tagasisidet, kuid on oma seisukohtadel püsivad. Üks asi on raportöride raportid ja autorite arvamused. Anname lühikese aja veel raporti muutmiseks, kui keegi seda soovib. Teine osa on see, mida võiksime arutada. Võtan vastutuse valida välja asjad, mis esiteks vastavad valitsuse ülesandepüstitusele, puudutasid Euroopa Liitu, riigikaitset ja rahvusvahelisi liikmelisusi, kuid ka muud olulised asjad, mille muutmist tulevikus võiks kaaluda ja mille kohta teen ettepanekud valitsusele. Hea meelega kuulaksin seisukohti ja mis kindlasti peaks aruandes valitsusele olema kajastatud.

Sõnavõttud:

J. Raidla: Olen olnud seda meelt, et asjatundjate kogu on ministri poolt ellu kutsutud seltskond, kes vaatab läbi PS ja annab nõu, mida nõustatav aktsepteerib või mitte. Hääletamise poolt ei ole, sest siis läheks sisu nii ümmarguseks, et sisu enam ei olegi. Nõustun hr Jõksi e-kirjas tehtud ettepanekuga. Nimel selles, et lõppdokumenti läheks kirja raportöride ettekanded/arvamused ja kindlasti tuleks raportööridele anda aega täiendamiseks, kui nad seda soovivad. Et inimesed saaksid teha oma dokumendi selliseks nagu nad seda soovivad. Lisaks raportöride arvamusele võiks olla ära näidatud protokolliliselt meie aruteludel väljendatud seisukohad. Protokolliline materjal, mis dokumendi osaks saaks minna, peaks olema eelnevalt kõikidele asjatundjate kogu liikmetele tutvustatud ja iga kogu liige ise otsustab, kui palju ta tahab oma mõtteid avaldada. Kui selline kahest osast koosnev dokument on koos, siis sellega asjatundjate kogu töö on lõppenud. Nõustataval on õigus otsustada, millist nõu ta võtab kuulda ja millist nõu ta kuulda ei võta. Justiitsministeerium peaks tegema eraldi dokumendi, mida ta hakkab Vabariigi Valitsuse ja Riigikoguga arutama võiksid liikuda paralleelselt või koos. Lõpuks otsustab Riigikogu, mida ta ühe või teise ettepanekuga teeb.

U. Reinsalu: Kuidas teised sellesse ettepanekusse suhtuvad?

R. Maruste: Idee arutelu olulisemad punktid fikseerida on mõistlik. Tagantjärele lintide kuulamine ja olulise sorteerimine oleks meeletu töö. Oleksime pidanud selle siis algusest peale kokku leppima. Loodan, et kogu töö kestab edasi. Kui need teemad tulevad edaspidi uuesti päevakorda, võiksime selles kokku leppida, et väitluse käigus väljendatud seisukohtadest valmib stenogramm/ kokkuvõte.

Ü. Madise: Kui mälu ei peta, olete iga kord üleskirjutuse saatnud. Võib-olla ei olekski väga suur töö selle pinnalt lisamaterjal kokku panna. Olen täiesti nõus Jüri Raidla ettepanekuga, et kogu liikmetel võiks olla ebaolulist maha tõmmata ja mõnda seisukohta võib-olla täpsustada. See oli kogu moodustamise käskkirja ja kokku lepitud töökorra kohaselt justnimelt see, mida tegema pidime. Tahaksin uuesti paluda, et tekiks ka kolmas osa, kus oleksid esmased kirjalikud seisukohavõtted, kaasa arvatud Berit Aaviksoo oma, selle kohta, kuidas ja mida PS-s teha, et pilt oleks terviklik. See ei tohiks tohutu töö olla.

U. Reinsalu: Kui keegi ei vaidlusta saadame protokollid kogu liikmetele. Lepime kokku, et igaüks saab oma osa redigeerida.

M. Rask: Kellele see toode on mõeldud? Kogu töö adressaat on määratlemata. Kui see läheb kindlasti valitsusele ja Riigikogusse, siis ta peab olema ühes kvaliteedis. Kui ta on lihtsalt arhiividokument, siis võib olla hoopis teises kvaliteedis.

U. Reinsalu: Kogu töö adressaat esmalt on justiitsminister ja muidugi valitsus. Minu valik on, milliseid PS muutmise ettepanekuid kaalun valitsusele esitamiseks. Eeldatavalt leiab töö tee avalikkuse ette.

M. Rask: Kõigepealt tuleb stenogramm, antakse kõigile redigeerimise aeg iseenda teksti suhtes ja siis tehakse parandused. Seejärel ministri valikuprotsess, millega ta soovib tegeleda. Saan ma õigesti aru?

U. Reinsalu: Saadame sisulisi, inimeste hoiakuid peegeldavad protokollid. Heili Kaares saadab olemasolevad protokollid välja ja annab aja oma seisukohtade täpsustamiseks.

H. Loot: Olen nõus, et minister teeb valiku. Kaks osa kindlasti oleksid need, mida valitsus eraldi küsis Euroopa Liit ja suveräänsus. Nende osas tuleks valitsuse tähelepanu raportööri ettepanekutele juhtida. Kindlasti võiks kaaluda V osa ehk kohtute ettepanekuid ja põhiõiguste osa samuti. Riigikaitse osas sai kõvasti siin arutatud ja selgitustööd tehtud, kuid kui soovitada valitsusel sellega edasi tegelemist kaaluda, siis kaitseseisukorrast/-seisundist väljatuleku küsimus jäi kripeldama. Hr Ernits tegi selle kohta väga hea ettepaneku, mida tasuks veelkord kaaluda.

M. Rask: Riigikaitse temaatika on mulle olnud südamelähedane ja leian, et see on kõige hädavajalikum asi, mida PS juures edasi arendada. Kõik esitatud ettepanekud ei välista üksteist, see on otsustajate valik. Lõplikku teksti ei ole siin laua taga mõtet hakata tegema. Mina ei hakka hr Ernitsa mõtteid refereerima.

U. Reinsalu: Enamushältega me raportööri tekstide osas seisukohti võtma ei hakka. Me ei ole õigusvõimu omav institutsioon.

M. Ernits: Toetan ettepanekut, et tekib ministeeriumi raport, kuhu on lisatud koos autorsusega raportööri raportid ja on kolmas osa, kuhu on kogutud protokollid või süstematiseeritud seisukohad aruteludest. Probleem on selles, et juba on septembri lõpp. Millal see asi valmis saab? Suurt eesmärki ja lisatööd praegu ette võtta ei saa. Kaua tehniline vormistamine ja ministeeriumi seisukoha sõnastamine aega võtab?

R. Maruste: Olen nõus hr Jõksi väljendatud ja hr Loodi nimetatud olulisematele teemadele keskendumisega. Omalt poolt paneks küsimärgiga juurde teema, et koristada ära PS ebaadekvaatsed/ebaselged normid. Näiteks Riigikogul õiguskantsleri ettepanekule reageerimiseks 20-päevane tähtaeg nagu ka raha ainuemissooni õiguse kuulumine Eesti Pangale. Need ei peaks olema PS-s. Ma ei arva, et kogu peaks siin eelnõu kokku seadma. Kui on jõutud eelnõu tasandile, siis võiks asjatundjate kogu seda korra vaadata ja arvamust avaldada.

U. Reinsalu: Minu palve oleks, et kogu jätkaks oma tegevust, mitte küll sellisel moel, aga institutsioonina. Ma ei teeks käskkirjalist otsust kogu laiali saata. Arvan, et see lisab riigiõiguskultuurile väärtust juurde.

J. Adams: Tahan täpsustada, et olin arvamusel, et siin peetud ettekanded tulevad stenogrammina ettekandjale tagasi. Pidasin siin kunagi üle tunniajalise ettekande, millest mulle ei tulnud tagasi mitte ühtegi rida, ei stenogrammi ega protokollid kujul. Kas tagantjärele see stenogramm ikkagi tuleb? See oli mul akadeemilise loengu materjal ja pärast mulle teavitati, et olen kohustatud kirjalikult oma esitama. Kusjuures ma ei teinud räägitu kohta märkmeid. Kas nüüd on olukord selline, et võin loota, et oma kunagise siin peetud loengu materjalid saan stenogrammina, et

saaksin nendega edasi töötada. Mis on praeguse otsuse praktiline järelendus minu jaoks. Mind huvitab, millised järgnevad töökoormad mulle tulevad.

U. Reinsalu: Kui on konkreetne palve on, et peetud ettekandest teha stenogramm, siis minu palve on see lähapäevadel teha ja Jüri Adamsile ja ka teistele saata. Asusime seisukohale, et stenogramme ei tee, kuid kui keegi seda eraldi soovib, siis selle palve täidame.

J. Raidla: Hea oleks, kui kõikidel oleks ühtne formaat, kas siis protokoll või stenogramm. Pigem propageerin protokoll formaati.

J. Adams: Ma tahaks teada, kas nii või naa. Mul on juba pikka aega kujunenud arusaamine, et me ei ole võrdsed siin komisjonis ja me ei ela kõik ühes ja samas informumis. Ma ei tunne ennast selle komisjoni täisväärtusliku liikmena kasvõi selle kogemuse põhjal.

Ü. Madise: Kohaliku omavalitsuse teema on nii oluline, et selle protokollid võiks tõesti saata kõigile uuesti, nii nagu kõikide kohtumiste protokollid. Minu meelest need protokollid on tehtud asjatundlikult ja hästi ja nad on olnud küllalt mahukad. Kõikidel oleks võimalik oma seisukohti täpsustada, et need oleks kõrvalt vaatajatele arusaadavad. Saan aru, et läheme edasi nii, et valitsusele heaks kiitmiseks üle antavasse dokumenti tekib neli osa. Esiteks, ministri valik PS muudatusettepanekutest. Käskkirjas ja töökorras on pigem räägitud asjadest, mida oleks PS-s vaja põhjalikumalt analüüsida. Teiseks, soovitaks lisada esialgsed kirjalikud algpanused ehk probleemide kataloog ja tegevusmetoodika, mida enamik meist saatsid, sealhulgas ka Berit Aaviksoo. Ka mina saatsin oma arusaama ja loodan seda näha II osas. Kolmandaks võiks olla raportöörade raportid, nende endi töö tulemus, nende endi autorsusega, mida ei saa omistada kogule tervikuna, kui just keegi ei soovi liituda autoriga. Neljandaks protokollid, mida on olnud võimalik kõigil iseenda sõnavõtude osas täpsustada. Usun, et sellisena see vastab sellele, milles alguses kokku leppisime ja vastab tõenäoliselt sellele, mida valitsus on oodanud. Sellisena on sellest ka kasu edaspidises analüüsis ja PS muutmisel, kui see vajadus tekib.

U. Reinsalu: Mida arvate osast kaks? Mina iseenesest ei näe probleemi seda lisada.

M. Rask: Esimene ideekorje oli päris viljakas ja paljud teemad ei jõudnud aruteludeni. See ei tähenda, et ühiskonnast või PS toimimisest need teemad väljas on.

J. Raidla: Minul on arusaam, et valitsus kiidab heaks või lükkab tagasi vaid esimese ehk ministri ettepanekute osa. Ülejäänud osas pole valitsusel midagi heaks kiita või pahaks panna. Need on ilma heakskiiduta kehtivad.

U. Reinsalu: Sisuliselt on see töö ülevaade ja valitsus võtab selle teadmiseks. Need küsimused on pigem riigiõiguslik sisend pärast valimisi moodustuvale valitsusele ja tulevasele Riigikogule.

Ü. Madise: Esiteks ei ole Vabariigi Valitsusel õigust PS muutmist algatada. Tõepoolest on võimalik justiitsministril valitsuskabineti teisi liikmeid informeerida tööst, mida tema eestvedamisel on tehtud ja sel juhul tuleb kogu materjal, mille nimel oleme siin töötanud, valitsusele anda. Juristina pean meenutama, et olen lähtunud ministri käskkirjast ja meie kokkulepitud töökorrast. Siin on selgelt kirjas, milleks see kogu on kokku tulnud ja mis on tema väljund ja kuidas kogu töötab. Eesmärk on selgitada välja Eesti Vabariigi põhiseaduses põhjalikumalt analüüsi vajavad teemad ja üksiküsimused ning esitada analüüsivajaduse põhjendused Euroopa Liidu liikmelisusega seotud küsimuses ning laiapindse riigikaitse käsitlemisega seotud küsimustes, sealhulgas NATO-ga liitumise põhiseaduslikud tagajärjed ja eriolukordade analüüs. Ülevaade, mis on asjatundjate kogu töö tulemus, esitatakse valitsusele heakskiitmiseks. Töökorras näeme selgesti, et on tagatud akadeemiline sõltumatus ja vabadus, et otsuseid tehakse konsensuse alusel, et on olemas PS asjatundjate kogu töö alusena probleemide kataloog ja kogu töö tulemuseks on arvamus, mis koostatakse PS muutmist või täiendamist vajavate küsimuste kohta ja justiitsministrile kogu liikmete poolt esitatavate PS ja/või riigireformiga seotud seisukohtade ja dokumentide kohta. Selles arvamuses kaardistatakse ja kirjeldatakse PS rakendamisel praktikas tõusetunud probleemid, antakse õiguslik hinnang ja tehakse ettepanek täiendava analüüsivajaduse kohta. Kuna me pole teisiti kokku leppinud, siis minu meelest niisugusena võiks see materjal olla esitatud. Kuidas see töö suhestub loodava riigiõiguse instituudi tööga, mille nõukogus ei ole praeguse aja silmapaistvamaid riigiõiguse tundjaid, näiteks B. Aaviksoo, H. Kalmo, O. Kask? Missugune suhestumine hakkab sellega olema? Lisaks suhestumine riigireformi sihtasutuse tööga. Nagu olen aru saanud, siis kavatses sihtasutus kogu PS ümber kirjutada. Kas on siin ka mingi side olemas?

J. Raidla: Riigireformi sihtasutusega suhe, side puudub. Sihtasutusel ei ole plaani PS ümber kirjutada. Tehakse vaid mõningad ettepanekud osas, mis puudutavad riigireformi ennast.

Ü. Madise: Ümberkirjutamisele lähevad peatükid: rahvas, riigikogu, president, valitsus, õiguskantsler, kohus.

J. Raidla: Ei lähe. Tõenäoliselt tulevad mõningad ettepanekud ja see selgub oktoobri keskel.

R. Maruste: Need kaks asja on kulgenud täiest eraldi. Riigireformi sihtasutus lõpetab oma töö ära 14. mai. Edasine on juba poliitilise otsustuse asi. Mis puudutab PS muutmist, siis on asju, mida riigireformi seisukohalt peaks PS-s korrigeerima. Meie teeme selle kohta ettepaneku, kas see realiseerub või mitte on omaette teema.

U. Reinsalu: Kõlama jäi arusaam, et paneme algsed ettepanekud sisse.

M. Ernits: Kahtlen otstarbekuses. Algse ideekorje eesmärk oli tegelikult kaardistada probleemid seesiselt kogu töö jaoks. Kogu asi on kasvanud ja arenenud ja suubunud viimasesse raportisse.

M. Rask: Kas sain õigesti aru, et esimesena saadetud tabel, mille põhjal kogu tegi oma teemade valikud on see, millest jutt käib?

U. Reinsalu: Mina sain niimoodi aru.

Ü. Madise: Esmane kiri, mis listi saadeti sisaldas kahte tüüpi mõtteid. Esiteks, mis võiks olla selle kogu töö ja üleüldse PS muutmise lähtealused. Teiseks, mis on selle inimese arvates põhilised probleemid. Minu ettepanek oligi kantud sellest, et see suur ja minu arvates asjatundlik töö, mida on tehtud, ei läheks kaduma ja ei vajuks laiali. Ülevaadet on võimalik struktureerida ja neid algseid töid ning seisukohti talletada. Selliseid analüüsi formaate tuleb arvatavasti veel ja väga hea on alati tagasi pöörduda nende teemade juurde. Näiteks vaatasin üle PS juriidilise ekspertkomisjoni 100 muudatusettepanekut, väga lustlik lugemine oli.

H. Loot: Selleks, et protokoll jälgitav oleks peaks protokollidel juures olema lisad. Äkki käivad kirjavahetus ja algsed ettepanekud omavahel siduda ja käib protokollide juurde III osas.

U. Reinsalu: Ma ei näe selles probleemi.

Ü. Madise: Minu arust ei ole seal häbenenud midagi.

H. Loot: 1997. aastal tehtud protokolle me ei avaldanud ja avaldasime üksnes ettepanekute loetelu. Nüüd siis teeme teistmoodi.

J. Adams: 1996.-1997. aasta ekspertiis on põhimõtteliselt hea, et ta on olemas. Kui ei oleks olemas neid 100 ettepanekut, siis oleks isegi tõsiselt võetav. Need 100 ettepanekut, mille järgi elus ei tekkinud vajadust, diskrediteerivad kogu ülejäänud töö, sest vihjavad sellele, et inimesed ei olnud selles valdkonnas, vähemalt poliitiliselt ja riigijuhtimispraktiliselt asjatundlikud. Minul oleks hea meel, kui praegune töö, mis suuresti matkib 1996.-1997. aasta tööd, kuid on üldiselt kehvem. Kõige olulisem küsimus selles valdkonnas ei ole mitte ekspertiiside küsimus. Küsimus on selles, et Põhiseaduse Assamblee oma järelejäänud paberites vajab monograafilisel tasemel läbi uurimist. Kui seda ei saavutata lähemate aastate jooksul, siis on surnud need inimesed, kes kuidagi olid nende teemadega seotud ja jääbki tegemata. Arvan, et kui tulevastest justiitsministritest keegi pühendaks sellele tähelepanu, teeks ta eesti rahvale ja riigile suuremat kasu kui mittevajalike ettepanekute kompendiumide koondamine.

U. Reinsalu: See oleks õigusajalooline monograafia või assamblee kõikehõlmav tegevus?

J. Adams: Me ei valda seda, mis materjalid veel säilivad või on säilinud pärast seda, mis on avaldatud suures sinises raamatus. See on ka õigusajalooline ja sellel ajal oli poliitilise võitluse aspekt juures, paljud asjad ei ole ilma olusid mõistmata üldse arusaadavad. Näiteks oli mul viimastel päevadel vaja Riigikogus tegeleda teemaga, et üheltki sünnijärgselt eesti kodanikult ei või ära võtta kodakondsust. See on kurioosne põhiseaduslik seisukoht, mis ei ole üheski eesti varasemas PS-s kunagi ette tulnud. See ei ole mõistetav ilma tolleaegse poliitilise võitluseta. Paljud asjad on sellised. Minu arvates vastasel juhtumil meil praegu süvenevad arengutendentsid, et verbaalselt müstifitseeritakse kehtivat PS. Samal ajal probleemide ja ajaloo sisuliste tundjate arv väheneb koletu kiirusega. Mitmesugused valeseisukohtade koolkonnad kipuvad uputama, mis tulevad mingitest kehvematest ülikoolidest. Kutsun ülesse selle üle mõtlema.

U. Reinsalu: Arvan, et paneme probleemide kataloogi sisse. Kui keegi soovib veel lisada kataloogi arvamusi, siis see ei ole välistatud.

M. Rask: Kas meie tegevus on lõppenud?

U. Reinsalu: Meie tegevus on päädinud. Jäänud on tehniline töö.

Ü. Madise: Mulle on jäänud mulje, et sisuliselt sihtasutus pakub välja kogu PS kandva osa ümberkirjutamist. Seda kinnitas kasvõi hr Raidla intervjuu möödunud nädalavahetusel. Tõepoolest peatükkide kaupa on need ümberkirjutused seal olemas. Eks oktoobri keskel hakkame nägema, mis välja tuleb.

M. Rask: Justiitsministri 26. aprilli 2017. aasta käskkiri nr 50 punkt 4 „kogu tööperiood on ajavahemikul jaanuar 2017 kuni juuni 2018“. Kuidas pakute veel septembris kogule kohvi?

M. Reinsalu: See on minu hilinevad sünnipäeva tähistamine ja olete palutud siia külalistena.

R. Maruste: Teen ühe kommentaari sihtasutuse kohta. Tegemist on kodanikualgatusega ja kodanikualgatus Eesti Vabariigis ei ole keelatud. Meie siin oleme mingit viisi ametlik institutsioon. See, mis siin tehakse, on teise kaalu ja tähendusega kui see, mida kodanikud arvavad ühe või teise asja suhtes. Ärme pane neid ühte patta.

Ü. Madise: Vabandan, see repliik võis olla suunatud minule. Kahtlemata on see teenimatu. Minule on jäänud mulje, et mõlemas kogus, nii siin kui sihtasutuses, on riigi valitsemiskorraldust ja tasakaaluvalemit puudutavate muudatuste panekute autor hr Maruste. Sellepärast sõandasin lugupidavalt küsida. Kodanikualgatus toetan alati kahel käel. Ei tuleks selle pealegi, et kritiseerida inimeste soovi analüüsida PS ja pakkuda välja muudatusi. Ise olen olnud paljude muudatuste eestvedajana seotud kõikide seniste muudatustega, vedanud PS kommentaare, olnud viis aastat riigiõiguse professor ja ka vedanud siis riigiõiguse alast uurimus- ja teadustegevust ning teen seda ka edaspidi. Läheme ikka rõõmsalt edasi.

M. Ernits: Teen ettepaneku justiitsministril kaaluda kogu kokkukutsumise käskkirja tähtaegade osas täiendada.

U. Reinsalu: Kui soovime, et kogu oleks tähtajatu, siis tuleks ajatärmin sealt eemaldada.

Ü. Madise: Üks võimalus on Riigireformi SA ettepanekuid siin vaagida ja sel juhul tõesti vähemalt aasta võrra tähtaega pikendada.

H. Loot: Meie arutame praegu mismoodi anneme üle kogu töö. Kas töö peaks jätkuma sellisel viisil kui sihtasutus käib välja järgmised ettepanekud ja minister tahab konsulteerida meiega, siis see on täitsa uus olukord ja uus tellimus ministri poolt ja täitsa uus töö. Ma ei ole kindel, et me tingimata peaks seda tegema, aga see on ministri otsustada. Ette ei peaks mingeid seisukohti võtma. Kas on võimalik hoida materjale ühes kohas, et neid saaks pidevalt täiendada? Kuu jooksul võiks püüda tööga ühele poole saada.

U. Reinsalu: See on relevantne. Konsulteerime nendega, keda täna ei ole ja katsume saata välja graafiku.

Ü. Madise: Selgitan, et küsimus riigireformiga seoste kohta ei olnud juhuslik. See tuleb asjatundjate kogu töökorra punktist 19. Seal on kirjas, et kogu peaks esitama arvamus ka riigireformiga seotud dokumentide ja arvamusete kohta. Sellepärast küsisin. Olen selle eest seisnud ja töökorrast lähtunud.

U. Reinsalu: See sai ilmselt hr Raidla initsiatiivil sinna sisse. Ei näe probleemi, kui riigireformi ettepanekud tekivad.

R. Maruste: Ära neid ühte patta pane. Tekst, millele viidatakse saab lukku 17. oktoobril ja siis on ta avalik ja igaühele kättesaadav. Praegu ei ole mõtet spekuloida.

U. Reinsalu: Kas teete selle PS muutmise eelnõuna või sarnase üldistusjõuga nagu meil siin?

R. Maruste: Riigireform peaks hõlmama riigihaldust, ümberkorraldamist või efektiivsuse tõstmist, et vähendada bürokraatiat, õigusloomet jne. Nende asjade tegemiseks on vaja teatud kontseptsioonilisi eeldusi. Mõni asi nendest teemadest puudutab PS ja on ettepanekuna vormistatud. Kuid need on ainult seoses riigireformiga, mitte midagi muud.

Ü. Madise: Sihtasutuse loomisest pakuti välja üks loetelu soovitatavatest muudatustest. Sellega on kõik tutvunud ja seetõttu on õigustatud ka selle üle arutamine. Kui kogu jätkab tegevust, siis vähemalt senise töökorra pinnalt oleks see selle kogu ülesanne, kui minister nii otsustab.

U. Reinsalu: Muidugi võib arutada, kui on valmidust seda teha.

M. Ernits: Lootsin, et õigusteade laste päevadel saab kogu töö tulemit tutvustada.

U. Reinsalu: Oma raportist ja tööst oled vaba rääkima.

M. Rask: Tegemist on ministeeriumi tellimustööga.

U. Reinsalu: Palve on, et ärme praegust tervikdokumenti avalda, sest see veel muutub. Kui töö neli osa on valmis, siis on see kõigile avalik. Iga raporti osas on raporti autoril õigus oma seisukohti

avaldada. Kui keegi raportööridest vajab veel abi, siis oleme valmis seda pakkuma. Kogu pott ehk raporti neli osa võiks olla kaante vahel kuu ajaga.

3. Korralduslikud küsimused

Otsused:

- 1. Kogu liikmetele saadetakse kõik kogu kohtumiste protokollid.**
- 2. Eesmärk on kuu aja jooksul dokument lõplikult vormistada.**

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Reinsalu
juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Välimäe
protokollija