

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Eesti Vabariigi põhiseaduse IV, VI ja VII peatüki arvustus

Prof. Guy Carcassonne  
SIGMA

1997

**1.** Olemata tegelikult kuigi hästi informeeritud, missugune on põhiseaduse sätete mõju juba olnud, ning teadmata peensusi selle kohta, kuidas asjaomased ametiisikud neid tegelikult täitnud on, kujutab kommentaaride andmine põhiseaduse sätete kohta endast riskantset ettevõtmist.

Olukorras, kus informeeritus on kõigest pealiskaudne, on oht, et tulemus saab olla parimal juhul kontekstist eraldi seisev analüüs ning halvimal juhul vaid ebaselgete määratluste ning väärtõlgenduste kogum.

Seega, nimetatud mööndusi silmas pidades, üritan ma alljärgnevalt esitada järgalt tehnilise analüüsi Eesti 1992. aasta 28. juuni põhiseaduse IV, VI ja VII peatüki kohta.

**2.** Nimetatud põhiseaduse alusel loodi kõigiti traditsioonilist laadi parlamentaarne režiim, mis ei olnud antud ajahetkel mitte üksnes ainulaadne, vaid kujutas endast siinkirjutaja silmis julget ja kaugelenägelikku valikut.

Sageli tuleb ette, et üleminek demokraatiale sõltub suuremal või vähemal määral mõnest karismaatilisest isiksusest, kelle rolliks on muudatuste algatamine ja käimalükkamine.

Seesugusel variandil on omad eelised, mis võivad tõesti aidata kindlustada rahumeelset üleminekut. Kuid sellel on ka tõsiseid puudusi, millest üks on see, et sellisel puhul toetatakse liialt ühele isikule, ning teine, et sellega kaasneb seesuguse süsteemi loomine, mida on hiljem raske tagasi pöörata, kuigi pärast ülemineku toimumist oleks ehk eelistatavam mõni muu süsteem.

**3.** Kogemused näitavad, et parlamentaarne mudel tundub olevat vastupidi suuremal või vähemal määral kukutamatu, vähemalt tingimustel, et see on sisemiselt arenguvõimeline ning arengul lastakse toimuda. See võimaldab paindlikkust, kohanemist uue olukorraga ning kriisidest ülesaamist, lubamata seejuures seada ohtu kodanikuvabadusi.

Puuduseks on siiski asjaolu, et see nõuab kõrgemat demokraatliku küpsuse astet kui on vajalik režiimide puhul, kus võim on usaldatud ühe isiku kätte ning selle ohjeldatuse aste on suhteliselt määratu.

Seega, otsustades otseselt niisuguse mudeli kasuks, on Eesti valik olnud välistada semipresidentaalne staadium, mis teadupärast kipub kestma kauem, kui on soovitav.

See on tulevikku-vaatav otsus ja ühtlasi niisugune, et on kahju, et rohkem riike ei ole selle kasuks otsustanud.

**4.** Niisiis parlamentaarne režiim ei saa oma potentsiaali terviklikult välja arendada ega pakkuda kõiki riiklikke teenuseid, mida ta peaks osutama, kui teda pidevalt ei kohandata ega täiustata —, selle tegematajätmisel võib režiim muutuda ebatõhusaks ning jõuetuks, mis võib lõppeda demokraatia enda nõrgenemisega.

Just seetõttu on nii oluline analüüsida kehtivaid põhiseaduse sätteid leidmaks võimalikke teid nende kindlustamiseks ning nende veelgi mõjusamaks muutmiseks.

Enne selle juurde asumist tuleb aga rõhutada, et mistahes terviküksust saab analüüsida vaid võttes arvesse kõiki asjassepuutuvaid koostisosi.

Kuigi põhiseadus on see, mis määrab kindlaks demokraatlikud mängureeglid, on poliitiline süsteem see, mis valitseb strateegia ja taktika üle, mida kasutavad asjasse segatud tegijad ning antud poliitilise süsteemi puhul on keskse tähtsusega valimisseadused ja nende poolt kehtestatud hääletamissüsteemi tüüp.

**5.** Näiteks on aru saadud, et veel enne suuremaid konstitutsioonilisi reforme, mida valmistatakse ette aruteluks, on Itaalia vägagi märkimisväärselt arenenud pärast oma valimissüsteemi reformimist. Samuti on teada, kui suuresti on olnud Saksa institutsioonide funktsioneerimine alates 1949. aastast mõjustatud isikulisest suhtelisest esindatusest.

Teisest küljest ei ole valimissüsteem alati peatähtis iseenesest, vaid ainult eeldusel, et ta omab täit märkimisväärsust konstitutsioonilise raamistiku kontekstis, mille osa ta on. Prantsusmaal, näiteks, kehtis sama valimissüsteem peaaegu kogu Kolmanda Vabariigi (1875—1940) kestel, mis tal on olnud Viieandas Vabariigis (alates 1958), kuid siiski ei ole tulemused neil kahel ajavahemikul kaugeltki mitte samad — äärmuslik ebastabiilsus enne sõda ja ülistabiilsus praegu — kontrast, mis ei tulene ilmselgelt mitte erinevast ajaloolisest taustast, vaid põhjalikest muudatustest, mis on mõjustanud põhiseaduslikku režiimi, mille sees valimissüsteem toimib.

**6.** Vastavalt Eesti põhiseaduse §-le 60 valitakse parlamendi liikmed proportsionaalse esindatuse põhimõttel, kusjuures seda sätet rakendatakse 1994. aasta 11. juuli seadusemuudatuse kohaselt seesugusel viisil, et valijaskond ei ole samavõrd killustatud kui muudes vähem ettenägelikes maades.

Mehhanismide hulgast, mis suuremate parteide soosimise teel on koalitsioonide moodustamisele kaasa aidanud, võiks nimetada riigi jaotamist üheteistkümneks valimisringkonnaks, kus igaühes valitakse ainult suhteliselt väike arv saadikuid, d'Hondt'i süsteemi sisseviimist, kus järjestikused jagajad kipuvad põhiliselt soosima suuremaid erakondi, ning 5% läve, mis on vajalik osavõtuks ringkondades tühjaks jäänud saadikukohtade jaotamisest.

Sellega võib vähemalt osaliselt selgitada asjaolu, miks erakondade arv on kiiresti kahanenud — peaaegu neljakümnele umbes kolmekümnele.

**7.** Veelgi enam, ei ole tarvis midagi enam kui heita pilk viimaste parlamendivalimiste tulemustele, et näha, et Riigikogus said kohti seitse nimekirja ja

et mitte ükski neist ei saavutanud absoluutset enamust. Seoses sellega tõstatub kohele rida küsimusi.

— Kas valimiste ajaks moodustunud liidud jäävad püsima ka pärast tegelikke valimisi? Mil moel formeerub koalitsioon ja kuidas moodustatakse valitsus? Kas viimased on stabiilsed ja distsiplineeritud? Kas need annavad täidesaatvale võimule vajalikud volitused oma ülesannete täitmiseks?

— Kas antud süsteem ei anna liigset mõjujõudu keskmise suurusega parteidele, mis olenemata sellest, et nad esindavad valijaskonda suhteliselt kõige vähem, on enamusvalitsuse moodustamiseks vajalikud ja seega omandavad võimu jagamisel liigsuure — oma tegeliku tähtsusega võrreldes ebaproportsionaalse — osa? Kas nad on selle võimu rakendamisel mõjutanud poliitikat mõõdukuse suunas? Ja kui on, siis kas võib olla kindel, et nad teevad seda alati?

— Kas vastutuselad on selgelt määratletud? Kas valijad teavad mingisugusegi kindlusega, kes vastutab koalitsiooni siseselt mille eest? Kas neil on tehnilises mõttes vahendeid ergutamaks või vastupidi — karistamiseks neid, kes rakendavad võimu või võtavad osa võimu rakendamisest?

**8.** Viimased aastakümned on olnud kaasaegsete demokraatiate kahe partei süsteemi suunas liikumise tunnustajaks. Mis on tähelepanuväärne näiteks Saksamaa, Suurbritannia, Hispaania, Portugali ja Prantsusmaa ning samuti, väljaspool Euroopat — Kanada ja Austraalia juures, on kahe partei või kahe peamise koalitsiooni olemasolu. See tähendab seda, et valijate ees seisab valik, mis on küllalt piiratud, kuid teisest küljest väga efektiivne.

Kui on valida kahe peamise jõu vahel, on parlamendivalimistel poliitilises mõttes otsene mõju valitsusele, s.t. juba enne valimisi on teada, sõltuvalt sellest, kumb partei võidab, kes hakkab riiki valitsema. Seetõttu on tegelikkuses valijad ise need, kes otsustavad, kes neid valitsema hakkab.

Liitigi, kui nad ei ole rahul sellega, mis võimulolijad on saavutanud, saavad nad neid väga lihtsalt karistada järgmistel valimistel, andes võimu opositsioonile. See tähendab seda, et valitsejad annavad tegelikkuses aru — valijaile endile. Samuti, tingituna sellest, et võimu rakendamisega kaasneb üldjuhul stabiilsus, mida võidakse kõigutada ainult valimiste ajal, on kindlustatud nii valitsemise vahendid kui ka valitsuspoliitika elluviimiseks vajalik ajavahemik.

**9.** Teisest küljest maades, kus ei ole seesugust suundumust kahe partei süsteemi poole, ei ole need tegelikult valijad, kes otsustavad, kes hakkab valitsema. Nad ainult valivad need, kelle ülesandeks saab määrata valitsus, ning saavad alles siis — pärast kõiki vaidlusi parlamendis — teada, kes hakkab maad juhtima.

Need, kes moodustavad valitsuse, võivad leida endid üles-alla kõikumiste meelevallas, mis õhnestavad meelevaldset parlamendiamust, ning arvestama tõenäosusega, et nad võidakse tagandada, kui enamus jaguneb kaheks, mille tagajärjena nad ei pruugi olla võimelised keerulisi meetmeid rakendama, isegi kui need oleksid hädavajalikud.

Lõpuks, isegi kui järgmised valimised on tulemas, võib valijatel olla raske kindlaks määrata, kes on koalitsiooni sees mille eest vastutav, ning rakendada vastavaid sanktsioone, st on olemas oluline oht, et valimised ei kujune tegelikult kuigi otsustavaks — nagu Itaalias — ning et tekib lõhe poliitilise süsteemi ja järk-järgult laiali valguva valijaskonna vahel, kus viimase kontroll esimese üle on ebapiisav.

**10.** Seetõttu võib väita, et mida vähem valikuvõimalusi pakub süsteem valijaile, seda mõjusam on nende valik ning mida rohkem valikuvõimalusi neil on, seda vähem on nende hääl tegelikult otsustav.

Siiski ei tähenda see mitte mingil juhul seda, et maad, kus esineb tendents kahe partei süsteemi suunas, oleksid vähem pluralistlikud kui teised, kuivõrd seal on kõiksugu mehhanisme, mis mõjuvad seda antud süsteemile iseloomulikku ettemääravat aspekti tasakaalustavalt.

Koalitsioonid esinevad näiteks nii Saksamaal, Hispaanias kui Prantsusmaal, kuid peale valiku tegemise ühe või teise kasuks kahe suurema partei vahel saavad valijad mõjutada kumbagi koalitsiooni moodustavate parteide suhtelist mõjujõudu.

**11.** Veelgi enam, alati on olemas erakondi, mis ei astu koalitsiooni — kas sellepärast, et nad soovivad säilitada oma sõltumatuse või sellepärast, et teised ei taha nendega liitu moodustada (nagu näiteks paremäärmuslaste puhul Prantsusmaal). Tingimusel seega, et neil on teatav toetajaskond, on nad võimelised poliitilist elu mõjutama, kuigi nad ei saa hellitada lootusi osaleda valitsuses, kuivõrd see on reserveeritud nende jaoks, kes on valijatele tõestanud, et nad soovivad teha koostööd ning et olenemata nende erimeelsustest on nad selleks ka võimelised.

Mitte miski eelpool nimetatust ei ole mõistagi seaduslikult kohustuslik; see on lihtsalt valimis- ja institutsioonisüsteemide tulemus, mis kutsub esile teatavaid käitumistüüpe.

Viimaseks on pluralismi võimalik tagada ka parteide endi sees, mille kõige eredamaks näiteks on Prantsuse Sotsialistlik Partei, mis hääletati möödunud juunis tagasi võimule. See sündis 1970ndatel mitme olemasoleva partei kokkusulamisel, mis mõistsid, et nad peavad ühinema ja moodustama tugeva partei ning mitte jääma killustunuks ning saama seega igavesti opositsiooni mõistetud. Kui aga peapartei oli tekkinud, võimaldas see suhteliselt struktureeritud tendentside esilekerkimist, mis tagavad vanade veendumuste säilimise, kuid viisil, milles harmoneerub rahuldaval määral austus igäühe veendumuste vastu, ohustamata seejuures terviku ühtsust.

**12.** Ülalmainitu valguses on ilmne, et kuigi Eesti süsteem on siiani toimunud rahuldavalt, ei ole see täielikult kaitstud ebastabiilsuse eest, mis võib seda mõjustada, kui jõudude vahekord areneb selliselt, et ei ole enam erakonda, kellel oleks piisavalt autoriteeti moodustamiseks valitsust ja võimaldamaks selle funktsioneerimist. Teine võimalik oht, mis võib samuti mõne aja pärast murettekitavaks osutuda, on see, et mõni üksikrühmitus võib pääseda võimu juurde, ilma et antud olukorras oleks mingit reaalset alternatiivlahendust. Mis sellisel puhul juhtub, on liigagi hästi teada: inimesed, keda ei ähvarda realselt miski, ei ole ka sellest ajast alates tegelikult vastutusvõimelised, mida nad seejuures ka teeksid või ei teeks, ning valijaskonna

jaoks ei ole tegelikult ühtegi muud lahendust. Sedasorti juhtumi korral, millistega Prantsusmaa ja Itaalia olid vägagi lähedalt tuttavad vastavalt kuni 1958. ja 1993. aastani, lõpeb üha suurenev lõhe rahva ja võimukandjate vahel varem või hiljem plahvatusega.

Just nende igikestvate ohtude eest tuleb olla kaitstud.

**13.** Üheks viisiks seda teha oleks ilmselt kindlustada valimisreeglistikku, näiteks valimisringkondade arvu suurendamise teel ja/või tühjaks jäävate kohtade ärakaotamise teel nii, et kõik parlamendisaadikud valitaks ringkondades kõrgeima keskmisega proportsionaalse esindatuse süsteemi alusel, mis annaks aritmeetilise eelise suurematele koalitsioonidele ning põhiliselt ainult kahele.

Antud konkreetsel juhul võib see tunduda võimatu või mittesoovitav, võttes arvesse igati õigustatud eesmärki integreerida vene keelt kõnelevat vähemust. Selle argumenti saab aga ümber lükata märkides ära, et optimaalne integratsioon saavutatakse, kui vene keelt kõnelev elanikkond tunneb, et ta on suuremate parteide poolt sama hästi esindatud kui teised Eesti kodanikud ning et suuremad parteid ise oleksid veelgi sügavamalt huvitatud vene keelt kõneleva vähemuse õiguste kaitsmisest, arvestades, et viimane võib osutada määravat tähtsust omavaks pigem just valimiste ajal ning mitte niivõrd pärast valimisi.

**14.** Igal juhul on valimised ainult üks süsteemi stabiilsuse ja mõjususe tagamise võimalustest, kuigi kõige otsesem; on olemas muid, spetsiifiliselt konstitutsioonilisi teid samade eesmärkide saavutamiseks või tagajärgede mõju suurendamiseks.

See toob meid tehniliste küsimuste juurde, mis kerkivad esile kõne all oleva põhiseaduse peatükkides IV, VI ja VII.

Et aga mistahes kommentaar neile küsimustele omaks mingit tähendust, peavad olema mõningad juhtnöörid: põhiseaduse sätted ei ole head ega halvad iseenesest, vaid selles mõttes, mida nende abil peaks saavutama ning mida nende abil tegelikult saavutatakse või ei saavutata.

**15.** Kaasaegsetes demokraatias on igasugused asjaolud (probleemide suurenev keerukus, ajakirjanduse mõju, vajadus selle järele, et ülesanded oleksid selgesti jaotatud) aidanud kaasa võimu muutumisele isikukeskseks ning sellega on ilmselgelt eelistatud täitevvõimu, mille kandjateks on pigem väike arv tuntud isikuid kui seadusandja, kes hõlmab endas suurt hulka või isegi sadu liikmeid.

See võib olla kahetsusväärne, kuid sellest ei saa mööda vaadata. Antud tingimustes ei ole mõttekas püüda pöörduda tagasi mingisugusesse parlamentarismi kuldaega (mida — veelgi enam — nagu igasugust kuldaega, ei ole tegelikult kunagi olnud); pigem peaks eesmärgiks olema luua süsteem, mis tagaks eduka ja kontrollitava täidesaatva võimu teostamise võimalikkuse, kindlustades samal ajal selle, et seadusandjale jääksid tegelikkuses samad ülesanded, mis tal peaksid olema.

**16.** Selleks, et võimu teostamine oleks edukas, peavad ametkonnad olema võimelised otsuseid vastu võtma. Väga paljudel juhtudel raskused algavad või tõusevad esile

mitte niivõrd halbadest otsustest, kuivõrd otsuste puudumisest, sest võimalolijatel ei ole piisavalt volitusi nende poolt vajalikeks peetavate otsuste vastuvõtmiseks.

Seega on eluliselt tähtis hoolitseda selle eest, et põhiseaduslikud protseduurireedid soodustaksid otsuste tegemist ning et otsused ka tegelikult vastu võetaks, kusjuures vastutus nende eest langeks nendele, kelle poliitiline ülesanne see on neid vastu võtta, st valitsusele ja parlamendile. Neid otsuseid ei tohi faktiliselt peale suruda keegi teine — valitsusametkonnad, *lobby*grupid, mitmesugused huvigrupid —, kes on piisavalt kiired tühimikku täitma, kui poliitilise võimu kandjad ei ole küllaldaselt tugevad või otsustusvõimelised täitmaks oma kohustusi ise.

Selleks, et poliitilise võimu kandjad oleksid piisavalt tugevad ja otsustusvõimelised täitmaks oma rolli korralikult, peavad neil aga olema vastavad volitused, mida ei saa aga olla siis, kui valitsus on lõhenenud või kõikuval positsioonil.

**17.** Tihti juhtub, et olukorra normaliseerimiseks või tulevikule mõeldes tuleb vastu võtta otsuseid, mis on selles mõttes rasked, et nad on ebapopulaarsed. Kui valitsuse liikmed ei ole kohustatud seesuguste otsuste vastuvõtmisel üles näitama üksmeelsust, siis võib ühele või enamale nende hulgast olla nii ahvatlev kui ka lihtne distantseerida ennast valitsuse poliitikast vältimaks endi seostamist võimalike tulenevate raskustega.

See kujutab endast ohtu, mis võib lõppeda valitsuse ahistatusega, ning selle ärahoidmiseks peab valitsuses olema isik, kellel on selgepiirilised tugevad volitused. Seetõttu on nimetatud volitustega isik see, kes võtab vastu lõpliku otsuse. On vägagi tema huvides, et ta teeks seda alles pärast arutlust, nõupidamisi ning võimaluse korral läbirääkimisi, kuid pärast lõplikku arupidamist on tema ikkagi see, kes otsustab ning seob valitsuse vastava otsusega.

Seesuguse stsenaariumi korral ei saa ministrid endid poliitilisest suunast lahutada. Teisest küljest, kui nad on nii tugevalt vastu võetud otsuse vastu, et nad ei saa solidaarsust üles näidata, siis astuvad nad tagasi, mis on kõigiti normaalne ning demokraatlik. Vastuvõetamatu on see, kui nad peavad olema korraga nii valitsuses kui selle liikmed kui ka väljaspool valitsust — selles mõttes, et nad ei arva endil lasuvat kollektiivset vastutust.

**18.** Kuid isegi see ei ole piisav, sest valitsuse seljataga seisev parlamendienamus peab samuti üles näitama samasugust üksmeelt. Kui ta seda ei tee, on alati olemas risk, et ta lõheneb kahte leeri esimeste raskuste tundemärkide ilmnemisel, mida valitsus on järgnevalt võimetu ületama.

See, et valitsus peab parlamendi ees aru andma, viitab otseselt parlamentarismi definitsioonile. Kuid mille kaasaegne ehk ratsionaalsusele sihitud parlamentaarne valitsus on juurde lisanud, on nõue, et parlamendi liikmed ise peavad kandma ning eeldama vastutust, milliseks otstarbeks luuakse mehhanisme, mis jätab nad ilma vastutuse puudumise mugavustest.

Selle saavutamiseks on välja mõeldud mitmesuguseid teid, kuid kaasaegsetes konstitutsioonides on kõikjal kasutatud ühte ja sama võtet: ei ole valitsuse asi

tõestada, et nad esindavad enamust, vaid vastupidisel arvamusel olijate asi on näidata, et nemad on saavutanud enamuse toetuse ja omavad seega õigust rakendada võimu.

**19.** Sellele põhimõttele esitatakse kohe mitmeid vastuväiteid. Esiteks valitsus, mis on oma volitused saanud valimistelt, peab ka püsima — tavaliselt kuni järgmiste valimisteni — ning seega omab ta ka vahendeid, mille abil valitseda. Teiseks eirab see juhuslikke või heterogeenseid enamusi, mis moodustatakse ainult usaldushääletuste puhuks, st mis võivad küll lammutada, kuid mis ei ole võimelised ehitama. Kolmandaks, teiselt poolt, kui uus enamus kujuneb konkreetse valitsusperioodi ajal ning tundub olevat piisavalt tugev selleks, et astuda istuva valitsuse asemele, siis on täiesti loomulik, et ta peaks seda ka tegema (nagu juhtus Saksamaal 1982. aastal, kui FDP astus välja koalitsioonist SDPga moodustamaks uut koalitsiooni CDUga, kus Helmut Schmidt'i asemele astus Helmut Kohl). Neljandaks ning viimaseks väidetakse, et need, kes on võimul, omavad seetõttu ka vahendeid võimu teostamiseks ning on oma tegude eest vastutavad ega saa väita, et mistahes parlamendi poolt seatud takistused on vabastanud nad vastutusest, mille tulemusena järgmistel valimistel on valijatel täielik alus nad kas tagasi valida või võimult kõrvaldada.

**20.** Niisiis selleks, et tugevat ning stabiilsust nautivat täitev võimu ohjes hoida, peab parlament olema võimeline oma osa täielikult täitma — ning eriti opositsioon, kelle pealesanne see on.

Traditsiooniliselt on seadusandjal kaks põhilist ülesannet: anda välja seadusi ning teostada kontrolli. Kuid siiski on kaasaegsetest süsteemidest alguse saanud teatav spetsialiseerumine —, selles mõttes, et parlamendienamus võtab eeskätt vastu seadusi, kuigi opositsioonil on selles ka oma ilmne osa, ning opositsioon on see, kes teostab põhiosa järelevalvest, kuigi ka enamus annab selleks oma panuse.

Kui see on nii, siis on parlamendivähemusele antud reaalsed õigused teostada oma kontrollifunktsiooni kõige mõjusam tee viimase tugevdamiseks ja kõige kindlam märk sellest, et demokraatia toimib nii, nagu ta peab toimima.

**21.** Kõigist nendest kaalutlustest lähtudes viitab vastavate kõne all oleva põhiseaduse peatükkide lugemine muude võimalike täiustuste kõrval kolmele prioriteedile.

## **A — Kolm prioriteeti**

**22.** Esimene on tugevdada peaministri rolli ja võimutäiust, teiseks kehtestada rangemad mehhanismid usaldushääletuste päevakorda võtmise kohta ning kolmandaks kindlustada opositsiooni õigusi.

### ***a) Peaministri rolli ja võimutäiuse tugevdamine***

**23.** Tegelikult on Eesti põhiseaduse sätted niisugused, et nimetus “peaminister” ei ole üldse kuigi kohane. “Peaministri” asemel võiks pigem kasutada terminit *Président du Conseil* (ministrite nõukogu president) nagu Itaalias või Prantsusmaal Neljanda Vabariigi ajal (1946—1958), kuivõrd vähemalt põhiseaduse kohaselt ei ole vastaval isikul ei legitiimsust, võimu ega volitusi, mis oleksid ainuüksi tema omad.



On tõsi, et nimetatud ametit on pidanud väljapaistvad isikud, kellel on tänu oma isiklikule autoriteedile või poliitilisele kaalule õnnestunud täielikult oma rolli täita. Kuid nad on seda suutnud pigem vaatamata ja mitte tänu põhiseadusele ning oleks tagasihoidlikult öeldes rumal toetuda poliitilisele situatsioonile või ametiisikute isikuomadustele, võimaldades neil oma autoriteeti ametipositsioonile peale suruda.

**24.** Peaministril ei ole mitte mingisugust tõelist legitiimsust selles mõttes, et tema ametissenimetamine ei lähtu otseselt valijate poolt antud häältest, vaid tema nimetamisest presidendi poolt, mis tuleb seejärel parlamendis kinnitada. Veelgi enam, võttes arvesse põhiseaduse poolt sätestatud ajalimiite, on reaalne, et seesugused kaks staadiumi annavad võimaluse läbirääkimisteks, mille tulemuseks on see, et peaministriks ei saa mitte kindel esmakandidaat vaid mitmesuguste kompromisside teel leitud kandidaat.

**25.** Peaministril ei ole mitte mingisugust päris oma võimu, kuivõrd tal peab olema eelnev Riigikogu poolne heakskiit "*valitsuse moodustamise aluste kohta*". Kindlustamiseks heakskiidu saavutamist peab ta paratamatult sõlmima kokkuleppeid isikutega, kes hakkavad olema tema meeskonnas, kusjuures seesugused kokkulepped on mõningatel juhtudel eeltingimuseks heakskiitvale hääletustulemusele parlamendis.

Seesuguse stsenaariumi korral ei jää aga ministrid peaministri ees võlglasteks oma ministrikohtade eest. Nad peavad rohkem tänulikud olema oma parteile või Riigikogule ning seetõttu saavad just nende oma partei või Riigikogu olema need, kellele nad oma ministrikohustuste täitmisel meele järele püüavad olla, kusjuures lojaalsus peaministri suhtes ja solidaarsustunne kabinetiga on nende jaoks vaid teisejärgulise tähtsusega.

**26.** Peaministril ei ole mitte mingisuguseid erivolitusi selles mõttes, et välja arvatud ministrite nõukogu eesistujaks olemine (mida ei ole otseselt põhiseaduses märgitud), on tal erakordselt vähe privileege ning tema volitused ise otsuseid vastu võtta piiratud.

Selle tagajärjel on otsuste, mida ta peab vajalikuks, vastuvõtmine pidev võitlus, mis haarab isegi neid, kes peaksid teda toetama ning kellega koos ta peaks moodustama meeskonna; ning kõik see toimub enne seda, kui ta peab astuma väitlusse parlamendi või avaliku arvamusega.

Olukorras, kus poliitiline olukord on niigi täbar, on sellest küllalt istuva peaministri energia väljakurnamiseks ning ülesande, mis ei ole iseenesestki lihtne, veelgi raskemaks muutmiseks.

**27.** Nende ohtude vältimise võimalustena võiks vaadelda mõningaid muudatusi.

Mis puutub peaministri ametissenimetamist käsitlevatesse sätetesse, siis § 89 võiks olla tunduvalt lihtsam: piisav oleks järgida Ühendatud Kuningriigi ja Prantsusmaa eeskuju ning sätestada, et peaministri nimetab ametisse riigipea, ning mitte laskuda täpsematesse peensustesse.

Seega nimetaks riigipea süstemaatiliselt peaministriks isiku, kes saavutas valimistel võidu, või isiku, kellel tundus kõige ilmsemalt olevat enamuse toetus, või isiku,

kellest teati, et tal oli see toetus. Teisest küljest, kui riigipea ei peaks otsustama selle valiku kasuks mitte niivõrd õiguslikest, kuivõrd poliitilistest põhjustest lähtudes, siis võiks parlament kohe olukorra heastada (vt punkti 37 allpool), tagandades nende poolt mittesoovitava isiku.

**28.** On võimalik, kuigi mitte hädavajalik, teha süsteem keerukamaks, esitades otsese nõude, nagu Saksamaal ja Hispaanias, et parlamendis tuleb läbi viia uue valitsusjuhi suhtes usaldushääletus (absoluutse hääleteenamuse nõudega või kui seda ei saavutata, siis neljakümne kaheksa tunni pärast lihthääleteenamuse nõudega).

Võib aga juhtuda, nagu Hispaanias on hiljuti leitud, et seesugune nõue mitte ainult ei tekita viivitusi valitsuse moodustamisel, vaid tähendab ka seda, et valitsuse moodustamiseni jõutakse ainult vägagi kulukate vastastikku siduvate kohustuste kaelavõtmise teel parteide vahel, kelle hääled on vajalikud selle konkreetse takistuse ületamiseks.

Igal juhul on selleks, mis hääletusele pannakse, poliitika, mida valitsusjuht kavatseb ellu viima hakata, ning mitte tõenäoline valitsuse koosseis, mille võib ise vabalt valida isik, keda on usaldatud (isegi kui see on riigipea, kes formaalselt nimetab ametisse ministrid, kelle nimed on esitatud peaministri ettepanekul).

**29.** Teine võimalus on valida Prantsuse variant, kus peaminister võib taotleda usaldushääletust tema ametissenimetamisele järgneval päeval, kuid ei ole kohustatud seda tegema (kuivõrd on selge, et seadusandja võib alati otsustada tema tagandamise kasuks, kui ta ei soovi enam teda võimu juures näha).

Sellel süsteemi eeliseks on selle paindlikkus, mis tuleneb sellest, et see põhineb olukorral parlamendis ning võimalikul kasul, mida valitsusjuht peab või ei pea võimalikuks selle arvelt teenida, enne kui ta otsustab, kas taotleda seesugust hääletust.

Olulisim on asja juures siiski see, et otsus usaldushääletuse taotlemiseks tehakse *“pärast seda, kui Ministrite Nõukogu on asja arutanud,”* (mis eeldab seda, et valitsus on juba moodustatud), kuid selle teeb siiski peaminister ning ainult tema üksi kui ainus kohtunik, kes otsustab, kas see on soovitatav.

Sellisel juhul peaminister kas esitab oma programmi või esineb üldist poliitikat käsitleva avaldusega. Tema kõnele järgneb debatt, millele omakorda järgneb usaldushääletus, kusjuures viimase tulemus loetakse positiivseks, kui enamus antud häältest on poolthääled.

**30.** Mis iganes ka juhtuks, valitsuse liikmeid nimetatakse ametisse ja vabastatakse ametist peaministri ettepanekul. Kuivõrd riigipea ei tee muud kui vaid annab allkirja sellele, mis peaminister on otsustanud, siis on ministrid just viimase ees tänuvõlgnikud oma ametikohale saamise ja sellel püsimise eest.

Kuigi peaminister peab ilmselgelt hoolitsema selle eest, et ta valitsuse moodustamisel oleks meele järgi neile parteidele, mis moodustavad teda toetava enamuse, on ikkagi tõsiasi see, et just tema valib ministrid ja mitte nimetatud parteid. See annab talle teatava annuse võimu nende üle, mis on talle eluliselt vajalik tema kohustuste

täitmiseks, ning talle jääb alati võimalus vabastada ametist need, kes osutuvad ebakompetentseteks või ei näita üles lojaalsust tema suhtes või ühtsustunnet valitsusega.

**31.** Kui peaministri legitiimsust ja võimutäiust on sel viisil tugevdatud, siis on talle vajalikud ka volitused, mis on antud ainult temale.

Sel eesmärgil võiks § 93 lõige 1 olla sõnastatud selgemalt, näiteks nii: *“Peaminister juhib valitsuse tegevust. Ta kindlustab seaduste rakendamise. Ta juhib haldusaparaadi tööd. Ta annab aru Riigikogu ees riigikaitse küsimustes. Vastavalt tingimustele ja järgides piiranguid, mis on sätestatud põhiseaduses ja seadustes, teostab ta ametissenimetamisi tsiviil- ja riigikaitsele ametikohtadele riigisektoris.”*

Täpsemalt — oleks parem, kui see oleks tema ja mitte valitsus (§ 103 ja 104), kellele oleks seaduste algatamise õigus. Ministrite nõukogu peaks olema koht diskussiooniks ja nõupidamiseks, kuid tavaliselt ei ole see koht, kus hääletatakse —, on oht, et peaminister võib jääda vähemusse valitsuses, mida ta peab juhtima. Talle seaduste algatamise õiguse andmine vähendaks ministrite rolli, kes ikkagi jätkaksid seaduste ettevalmistamist, kuid see tugevdaks tema autoriteeti ja võimaldaks tal kindlustada seadusandliku töö üldist järjepidevust. Samuti, nagu on juba öeldud (vt punkti 17 eelpool), kui mõni minister on tugevalt peaministri poolt algatatud (või tagasi lükatud) seadusandliku initsiatiivi vastu, võib ta alati tagasi astuda, mis on parem kui lõhenenud valitsus või tõsiselt jõuetuks tehtud peaminister.

Samamoodi peaks otsuse siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega (§ 98) samuti vastu võtma peaminister. See, et sellele peaksid eelnema valitsusesisesed arutlused, on hea, kuid tegelikult oleks parem, kui see oleks peaminister üksi, kes on volitatud otsustama, millal ja missugustel eesmärkidel seda võimsat relva kasutada tuleks.

Ning viimaseks — peaminister ning mitte valitsus peaks olema see, kellel on õigus taotleda Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumist (§ 68).

**32.** Seesugused muudatused nagu need teeksid peaministrist selgelt keskse figuuri. Missugune tahes ei oleks ka poliitiline olukord, oleks valitsusel tõeline “boss”, kes on demokraatlikult ametisse nimetatud ning keda on igal hetkel võimalik demokraatlikul teel välja vahetada, kuid kelle käes on tegelik võim ja volitused seda rakendada seni, kuni ta on oma ametis.

Peale selle — ja see on teine prioriteet — peab valitsusel olema teatav kestvuse tagatis.

#### ***b) Valitsusele umbusalduse avaldamise keerukamaks muutmine***

**33.** Isegi kui valitsuse ebastabiilsust on siiani suudetud ära hoida tänu Riigikogu poliitilisele koosseisule, ei oleks kuigi tark mõelda, et olemuselt ebakindel situatsioon võiks kesta igavesti.

Praeguse süsteemi kohaselt on peaministri ja valitsuse asi tõestada, millal iganes see osutub vajalikuks (§ 89, 97 ja 98), et neil on enamuse poolehoid. See on nii ohtlik kui ka kaheldava legitiimsusega.

Ohtlik on see sellepärast, et kui ei ole erakonda, millel oleks selge ülekaal, võib pidev oht valitsuse püsimisele, nagu on juba rõhutatud (punkt 18 eelpool), põhjustada kas ebastabiilsust või täielikku teovõimetust, mis on mõlemad kroonilised.

Kaheldava legitiimsusega on see selles mõttes, et põhimõte, mille kohaselt valitsus peab aru andma parlamendi ees, on ette nähtud võimaldamaks viimasel tagada olukord, kus maad valitsevad need, kes parlamendi meelest on selleks kõige sobivamad või vähemalt kõige vähem ebasobivad. See ei ole mõeldud selleks, et välistada maa valitsemine kui niisugune. Teiste sõnadega, parlament ei saa istuvat valitsust tagasi kutsuda, olemata eelnevalt kindel, et on olemas alternatiivlahendus.

**34.** Selle saavutamiseks on mitte kahe partei süsteemiga maades kasutatud mitmesuguseid meetodeid.

Saksamaal leiutati 1949. aastal konstruktiivne umbusaldushääletus, mis võeti 1978. aastal üle Hispaanias. Selle süsteemi kohaselt saab ettepanekut umbusaldushääletuseks vastu võtta ainult siis, kui selles on ära toodud isiku nimi, kellest umbusalduse läbimineku korral saab koheselt ja õiguspäraselt uus valitsusjuht.

Ülaltoodud mehhanism kaitseb valitsust heterogeensete enamuste rünnakute eest, mis võivad sisemisele kokkuleppele jõuda ainult kukutamiseks, kuid mitte koos valitsemiseks. Ning kui, nagu on juhtunud ükskord Saksamaal ning senini mitte kordagi Hispaanias, on olemas enamus, mis on istuva valitsuse suhtes vaenulik ja võimeline efektiivselt selle asemele astuma, siis on üsna loomulik, et just see enamus nimetab uue valitsusjuhi, avaldades seejuures vanale usaldamatust, ilma et riik peaks iialgi üle elama seesugust kriisisituatsiooni, kus täitevvõim on ahistatud.

**35.** Prantsusmaal on rakendatud teistsugust tehnikat, mille tulemused ei ole nii karmid, kuid on üsna sarnased.

Esiteks peab valitsuse tagandamiseks saadikute poolt umbusaldusettepanek assamblee saadikute hulgas absoluutse enamuse saama. Kuivõrd saadikuid on üldse 577, siis absoluutne enamus on 289 ning kui seda arvu ei saavutata, siis lükatakse umbusaldusettepanek tagasi.

Teiseks, eelnevad kogemused on näidanud, et see ei ole küllaldane. Neljandas Vabariigis tuli ette olukordi, kus umbusaldushääletus ei kogunud absoluutset häälteenamust, aga valitsusel oli vähem toetajaid kui vastaseid (näiteks 287 umbusalduse poolt, 270 vastu ja 20 erapooletut). Seesugustel puhkudel valitsust ei tagandatud küll juriidilises mõttes, kuid poliitilises mõttes nõrgestas umbusaldushääletus seda ülitõsiselt ning paljudel juhtudel otsustas valitsus ise tagasi astuda, hinnates, et tal ei olnud enam oma ülesannete täitmise jätkamiseks vajalikku võimu ega toetust.

Niisuguse olukorra ärahoidmiseks viidi 1958. aasta konstitutsiooniga sisse küllaltki radikaalne ja väga lihtne mehhanism: umbusaldushääletuse puhul hääletavad ainult need, kes on umbusaldamise poolt. Kui tulemused välja kuulutatakse, siis teeb president teatavaks ainult umbusalduse poolt antud häälte arvu ning, kui neid on vähem kui 289, siis tähendab see seda, et umbusaldus ei läinud läbi.

**36.** Selle mehhanismi toime on vaadeldav kolmest aspektist.

Esiteks, kuivõrd valitsuse toetajate arvu ei ole vajalik kindlaks määrata, siis nende arvu ei teata ning keegi ei saa väita, et neid on vähem kui valitsuse vastaseid. Selle tulemusena valitsuse ja peaministri autoriteeti ei kahjustata.

Teiseks, erapooletuks jäämised töötavad valitsuse stabiilsuse kasuks selles mõttes, et kes ei soovi otseselt hääletada valitsuse poolt, kuid ei soovi ka selle kukkumist, ei ole kohustatud hääletama.

Kolmandaks, kui piisavalt suur enamus umbusaldushääletuse läbimiseks on seesugustes tingimustes olemas (mida on ette tulnud ainult üks kord — oktoobris 1962), siis on see eelduseks, et on olemas nii suur toetus uuele valitsusele, kui talle vajalik on.

**37.** Nii Saksa kui Prantsuse süsteem on oma efektiivsust tõestanud, aidates suuresti lahendada kriisisituatsioone, ning mis veelgi tähtsam, neid vältida, tagades samal ajal range kinnipidamise demokraatia põhinõuetest.

Võib eelistada üht või teist süsteemi või kolmandat, mis tuleb alles leiutada, kuid on parem teha seda enne kui pärast ebastabiilsusest või valitsuse ahistatusest tingitud kahjustavate tagajärgede ilmnemist.

Just seetõttu tundub olevat otstarbekas muuta § 97 lõiget 1 ning sätestada, et nõutav oleks enamus Riigikogu liikmete arvust — mis oleks rangelt miinimum, kuigi oleks tõeliselt soovitatav minna ülal kirjeldatud moel tunduvalt kaugemale.

**38.** Lõpuks võib ka § 98 poolt sätestatud protseduuri pidada ebasobivaks. Olemasoleva tingimuse ainuke mõju on see, et sellega avaldatakse Riigikogule täiendavat survet, et kindlustada eelnõu vastuvõtmine, kuid kui parlamendi koosseis on killustatud, siis ei anna see mingit tagatist, kuivõrd ühehäälelise enamuse säte võib alati viia valitsuse kukkumiseni selle asemel, et vaidluselust eelnõu vastu võtta, olenemata sellest, kui vajalik see tegelikult on (näiteks riigieelarve nõuab seesugust julget otsust).

Seetõttu oleks eelistatav siduda eelnõu vastuvõtmine mitte usaldushääletusega vaid umbusaldushääletuse ettepaneku puudumisega.

Mehhanism, mida rakendatakse eriti Prantsusmaal, on lihtne: kui peaminister peab eelnõu oma poliitika jätkamise seisukohast hädavajalikuks, teavitab ta pärast arutelu Ministrite Nõukogus Assambleed sellest, et valitsuse tulevik sõltub eelnõu vastuvõtmisest (mida võidakse ka parandada — võimalike muudatuste nimekiri lisatakse eelnõule). Sel juhul katkestatakse arutelu parlamendis kahekümne neljaks

tunniks, mille jooksul võivad parlamendi liikmed soovi korral esitada ettepaneku umbusaldushääletuseks. Kui kakskümmend neli tundi on möödunud ja ettepanekut umbusaldushääletuseks ei ole esitatud, teatab Assamblee President, et “eelnõu loetakse vastuvõetuks”. Juhul, kui ettepanek umbusaldushääletuseks on laekunud, siis arutatakse seda nagu iga muud umbusaldushääletuse ettepanekut. Kui see läheb läbi, siis jäetakse eelnõu kõrvale ning peaminister peab esitama oma valitsuse tagasiastumispalve; kui aga, vastupidi, umbusaldushääletus läbi ei lähe, siis “loetakse eelnõu vastuvõetuks”.

**39.** See mehhanism on Prantsusmaal ennast tõestanud. See võib teenida mitut eesmärki, sõltuvalt olukorrast: kas võimaldada vähemusvalitsusel seaduste ettevalmistamise jätkamist (kui ei ole olemas enamust, mis võiks teda asendada), kohustada enamust täitma oma kohustusi või, vastupidi, säästa viimast seda tegemast, vältides seda, et see annab formaalselt oma poolthääle ebapopulaarsele eelnõule.

Tõsi, seesugust süsteemi on kerge kuritarvitada, kui valitsustel saab olema kombeks kasutada seda liialt tihti ning kui sellest kujuneb abinõu ebamugavate debattide vältimiseks selle asemel, et jääda selleks, mis ta peaks olema, nimelt viimaseks abinõuks, kui tavalised protseduurid ei ole andnud tulemusi.

Seetõttu tuleks selle konkreetse mehhanismi kasuks otsustamisel võtta see vastu täiustatud kujul, st kaasates endaga piiranguid välistamiseks väärkasutamist. Näiteks võiks sätestada, et seda võib kasutada ainult kaks või kolm korda aastas või seoses konkreetsete eelnõudega (eriti eelarve puhul).

**40.** Seesugused sätted kindlustaksid igasuguse valitsuse püsimise, olgu poliitiline olukord missugune tahes, senikaua, kuni ei ole teist kabinetti, mis oleks võimeline vana asemele astuma, ning seejuures tema võime vajalikke seadusi ette valmistada oleks samuti garanteeritud.

On tõsi, et tulenev peaministri tugevuse ja valitsuse autoriteedi suurenemine tuleb tasakaalustada mõjusate ning pidevate kontrollimehhanismidega.

### ***c) Opositsiooni õiguste kindlustamine***

**41.** Lõplikku kontrolli teostab põhimõtteliselt elanikkond ise valimiste ajal, kuid see kontroll on tõeline ainult vastavas ulatuses, mil määral rahvas on informeeritud ning kuivõrd poliitiline arutelu toimub kogu tavalise valimistevahelise ajavahemiku vältel.

Et see saaks toimuda, peab opositsioon olema võimeline täitma oma rolli, milleks on mõistagi kritiseerimine. Kas kriitika on teadlikult konstruktiivne või ainult negatiivne sõltub juba opositsioonist endast, kes võtab omaks ühe või teise taktika, olenevalt sellest, millele ta arvab oma huvid suunatud olevat, ja perioodi olemusest või teostatavast poliitikast. Igal juhul on opositsioonil omad õigused, kaasa arvatud õigus olla vastutustundetu ning kalduda demagoogiasse.

On aga tõsiasi, et need õigused eeldavad, et vahendid nende kasutamiseks on kindlustatud põhiseaduse sätetega või parlamendi sisekorra reeglitega.

Kolm nendest on eriti olulised: järelepärimised, alaliste komisjonide juhtide määramine, uurimiskomisjonid.

Põhiseaduses ei ole neist sõnagagi juttu, kuigi see ei tähenda seda, et neid ei ole olemas. Võib olla, et nendest on juttu teistes õigusaktides, millisel juhul on alljärgnevad argumendid liigsed, kuid olles teadmatuses, kas see on nii või ei ole, oleks ehk kasulik neil lühidalt peatuda.

**42.** Järelepärimised, mida saadikud võivad valitsuse liikmetele esitada, on ülitähtsad kontrolli instrumendid. Need võivad olla kirjalikud või suulised.

Kirjalike järelepärimiste arvu ega sisu reeglina ei piirata. Need adresseeritakse asjaomasele valitsuse liikmele, kelle kompetentsi antud küsimus kuulub, kes peab järelepärimisele vastama kindlaks määratud ajavahemiku jooksul. Järelepärimine ja vastus sellele avaldatakse Ametlikus Žurnalis.

Seesugune menetlus võimaldab saadikutel hankida lisainformatsiooni mistahes valitsuse poliitika aspektide kohta, selle tagamõtete kohta, haldusaparaadi töö kohta, mõne teksti tõlgenduse kohta jne, mida nad soovivad teada. Avaldamine Ametlikus Žurnalis annab vastustele ametliku iseloomu, mis kindlustab selle, et valitsus mõtleb need koostamisel hoolikalt läbi.

Lõpuks olgu öeldud, et suulised järelepärimised elavdavad tõeliselt parlamendi tööd.

**43.** Vähemalt üks istung nädalas algab otseste küsimuste esitamisega ministritele saadikute poolt. Igale parlamendifraktsioonile on selleks eraldatud teatav ajalimiit, mida see võib kasutada selleks, et esitada ennast huvitavaid küsimusi vabalt valitud ministri(te)le.

Küsimuste-vastuste sessioonile eraldatud aeg tuleb jaotada nii, et opositsioon saaks vähemalt poole sellest, sest just opositsiooni liikmed on need, kes kõige tõenäolisemalt sütitavad avameelse debati valitsusega, sunnivad viimast oma käitumist lahti mõtestama ning võimalik, et esitavad viimase kohta kriitikat.

Tavaliselt peavad kõik ministrid kohal olema ning neil peab olema mõjuv põhjus, kui kedagi neist asendab mõni nende kolleegidest. Neid ei teavitata neile esitatavate küsimuste üksikasjadest ette ning parimal juhul võivad nad teada ainult üldteemat (see kehtib vähemalt opositsiooni poolt esitatavate küsimuste kohta, kuivõrd enamuse hulka kuuluvad informeerivad oma sõpru valitsuses sellest, mida nad kavatsevad nende käest küsida, ette).

Hea variant oleks koostada ajakava nii, et see sessioon järgneks vahetult ministrite nõukogu istungile. Sel juhul saab valitsus võimaldada parlamendil olla esimene, kellele antakse seletusi või esitatakse üksikasju valitsuse iganädalasel istungil vastu võetud otsuste kohta, kusjuures opositsioonile antakse võimalus avaldada kohe oma arvamust jooksvates küsimustes.

Paljudes riikides, kus seda rakendatakse, on see menetlus üldreeglina hakatuseks elavale vaidlusele olulistel teemadel (ajapiirang tähendab seda, et teemasid tuleb hästi

valida) ning sellel on ka see eelis, et see tõmbab ajakirjanduse tähelepanu parlamendi tööle.

**44.** Kuivõrd iga parlamendi juures töötab teatud arv alalisi komisjone, on loomulik, et mõningaid neist juhiksid opositsiooni saadikud, mida sageli ka ette tuleb.

Need ametikohad jagatakse kas proportsionaalselt parteidele (või fraktsioonidele) kuuluvate kohtade arvule parlamendis või otsustatakse anda vähemusele kindlaks määratud arv nendest ametikohtadest, olgu parlamendi koosseis missugune tahes.

See ei tähenda enamuse õiguste alatahtsustamist, kuid see võimaldab opositsioonil saada vastutusrikkaid ametikohti parlamendi sees.

Veelgi enam, on vägagi soovitatav, et üks opositsiooni jaoks reserveeritud koht oleks selle komisjoni juhi ametikoht, mis vastutab eelarve küsimuste eest: valitsusel ja parlamendienamusel on õigus ajada endi poolt valitud fiskaalpoliitikat, kuid see tuleb kõigile kasuks, kui numbrite ehtsuses ei saa olla mingit kahtlust. Kui rahanduskomisjoni esimeheks on alati opositsiooni liige, siis ei saa esineda mingeid varjamisi ega riukaid, mis muidu võiks anda põhjust eelarve asjakohasuses kahelda.

**45.** Lisaks kõigele sellele peab aga parlamendil olema võimalus luua parlamendi juures tegutsevaid uurimiskomisjone.

Need moodustatakse kindlast arvust saadikutest, kusjuures need arvud peavad suhteliselt vastama parteide või fraktsioonide suurusele. Need tegutsevad piiratud aja kestel (näiteks kuus kuud), valivad esimehe ja sekretäri ja neil on laialdased volitused: nad võivad anda korraldusi inimestele nende ette ilmumiseks, teostada dokumentide ja kohapealset kontrolli kõigis riigiasutustes jne.

Pärast oma töö, mis võib olla kas avalik või salajane, lõpuleviimist avaldatakse töö aruanne, millest võib kujuneda teema diskussiooniks avalikkuse osavõtul või võib mõningatel juhtudel viia usaldushäätuseni.

**46.** Otsuse uurimiskomisjoni moodustamiseks teeb parlament ise mõne oma liikme või fraktsiooni ettepanekul. Objektiks võib olla mingi konkreetse poliitika lähem uurimine või haldusaparaadi või avaliku teenistuse funktsioneerimine või selleks võib olla mõne segase afääri avalikustamine. Ainsaks piiranguks on see, et komisjoni ei saa moodustada uurimaks asjaolusid, mida juba uurivad õigusinstantsid.

Tihtilugu tuleb ette, et just nende küsimuste uurimist, mis kõige enam seda väärivad, valitsus ei soovi, sest üks või teine selle liikmetest või valitsusasutustest võivad olla asjasse segatud. Seesugustel juhtudel näitab parlamendienamus üles oma solidaarsust vastava komisjoni loomise poolt hääletamisest keeldumisega.

Selliste situatsioonide vältimiseks, mis õhnestavad transpertsuse põhimõtet, peab opositsioonil olema igal juhul õigus kindlustada vastavate komisjonide loomine isegi, ning tegelikult esmajärjekorras just siis, kui valitsus ning enamus eelistaksid teist lahendust.



Just sellepärast oleks hea, kui igal parlamendifraktsioonil oleks õigus luua üks uurimiskomisjon aastas. Sellega tekitataks valitsusele ja haldusaparaadile õigustatud piirang, nimelt see, et nad ei teeks sel juhul midagi niisugust, mille järgnevat ilmavalgusele toomist uurimiskomisjoni poolt nad näha ei sooviks (meenutagem, et Taani peaminister hr Schlüter sunniti tagasi astuma sellepärast, et ta ei avaldanud parlamendikomisjonile täit tõde).

**47.** On võimalik rakendada ka muid reeglistikke ja tõenäoliselt on seda ka tehtud, kuid need peavad kõik teenima ühte eesmärki: nimelt tugevdama opositsiooni õigusi selle vastasseisus suuremate volitustega peaministriga ning valitsusega, mille püsimine on garanteeritud.

Olemasolevate põhiseaduse sätete analüüsist tulenevad kolm peamist järeldust on: tugevdada peaministri rolli ja võimutäiust, tihendada mehhanisme kaitsmaks valitsust tuleviku ootamatuste eest ning kindlustada opositsiooni õigusi. Ka muud parandused oleksid nii võimalikud kui ka soovitavad, kuigi mitte nii olulised, ning alljärgnevalt on käsitletud just neid.

## **B — Muud võimalikud parandused**

**48.** Alljärgnevalt on vastupidiselt senisele üldisele lähenemisele lühidalt käsitletud kõne all olevate kolme peatüki neid paragrahve, mis nõuavad kommentaare.

### **a) IV peatükk. Riigikogu**

**49.** Eelmärkus tuleks teha § 59 kohta.

Eesti on valinud ühekojalise süsteemi, mis on igati õigustatud, arvestades riigi väiksust. Kuid siiski annab põhiseaduse XIV peatükk olulised õigused kohalikele omavalitsustele.

Võiks mõelda parlamendiesindatuse, mis praegu on ainult elanikkonnal tervikuna, andmisest kohalikele kogukondadele.

**50.** Ei ole vist tarvidust öelda, et me ei soovita teise koja loomist, millel oleksid samad volitused kui esimesel, ega mitte isegi väiksemate volitustega teise koja loomist, vaid üldiste õiguste andmist.

Siiski võiks olla otstarbekas seadusandlikult sätestada, et kohalikest esindajatest moodustatud seadusandja ülesandeks on aidata valmistada ette seaduseelnõusid spetsiifilistel teemadel, mis otseselt puudutavad kohalikke kogukondi või nende ülesehitust.

Roll, mida Saksamaal täidab *Bundesrat*, mida üldiselt hinnatakse väga positiivseks, on hästi teada. Tahtmata kopeerida suure föderaalmaa jaoks mõeldud reegleid väikeses mitteföderaalses riigis, võib see siiski olla variant ülevõtmiseks koos sobivate muudatustega, kasvõi seal kasutatav külalt paindlik lähenemine.

**51.** Kordamata üle seda, millest oli juba juttu eelmises alajaotuses (A eelpool), ainult kolm sätet nõuavad käesoleva alapealkirja all kommentaari.

**52.** Riigikogu spiikeri ametisoleku aeg ei ole §-s 69 määratletud. Tundub siiski, et ta valitakse iga aasta ümber. Arvestades vastava ametikoha juurde kuuluvaid volitusi, ei või kindel olla, kas see on kõige sobivam lähenemine. Veelgi enam, Riigikogu esimees, isegi kui tal on õigus jääda truuks oma poliitilistele liitlastele, ei ole mitte parlamendiamuse, vaid parlamendi kui terviku spiiker ning sellisena ei ole tema kohuseks mitte ainult kindlustada, et järgitaks vähemuse õigusi, vaid ta peab saavutama ka isikliku autoriteedi, mis võimaldaks tal leevendada paratamatult ette tulevaid konflikte.

Selleks et olla võimeline kõike seda tegema, peab ta omandama kogemusi ning teenima ära oma kolleegide lugupidamise. See nõuab aega. Seepärast on eelistatavam valida spiiker mitte üheks aastaks, vaid kogu parlamendikoosseisu ametisoleku ajaks.

Teisest küljest, ei saa vastu vaielda sellele, et asesprikerid valitakse igal aastal uuesti; see võimaldab teatavat liikuvust ning kogemuste omandamist. Pole vist tarvidust märkida, et üks asesprikeritest peaks olema opositsiooni liige, isegi kui seda ei ole kusagil formaalselt sätestatud.

**53.** §-s 71 seisab, et parlamendikomisjonide ja -fraktsioonide moodustamise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Omamata eksemplari sellest seadusest, võiks tähelepanu osutada vaid ühele olulisele aspektile.

Mis puutub valimissüsteemi karakteristikutesse ja mõjudesse (6. eelpool), on oluline kindlustada, et parlamendifraktsiooni moodustamiseks nõutavaks minimaalseks liikmete arvuks kehtestataks suhteliselt suur arv. See on nii mugav kui õiguspärane viis soodustamiseks erakondade vahel tekkinud liitude püsimist ka pärast valimisi. Kui fraktsiooni säilimine on nende huvides, kui nad võivad nautida fraktsioonidele ette nähtud soodustusi, siis nad ka jäävad kokku; vastasel korral, ebastabiilsed liidud unustatakse kiiresti nagu üksiküritajate püüdlusedki.

Juhul, kui vastavat sätet ei ole veel olemas, siis tuleks minimaalseks fraktsiooni moodustamiseks vajalikuks liikmete arvuks kehtestada kümme või 12. Parlamendiliikmed, kes ei suuda või ei taha ühineda fraktsiooniga, on "sõltumatud" ning nendele ei laiene fraktsioonidele ette nähtud soodustused (eelisõigused debataiegade jaotamisel, kohad komisjonides jne).

**54.** § 76 annab parlamendiliikmetele puutumatus, mida nende ametikaaslased Lääne-Euroopas enam ei oma. Kuigi §-s 62 sätestatud parlamentaarne kaitse on väga oluline, on sedalaadi puutumatus, nagu seisab §-s 76 muutunud vastuoluliseks.

Välja arvatud juhtudel, kus nad täidavad oma ametlikke ülesandeid (§ 62), ei peaks parlamendiliikmed seisma seadusest kõrgemal. Tõepoolest, igasugune mulje, et nad omavad mingeid privileege, kipub pigem nende mainet avalikkuse silmis tuhmistama.

Tänapäeval on täiesti loomulik, et oma igapäevaelus koheldakse neid kui tavakodanikke, kui seaduse ja riigi alamaid, nagu kõiki ülejäänuid.

Prantsusmaal kehtestati see reegel alles hiljuti ja see võeti väga hästi vastu. Ainus juhtum, kus erisätted siiani kehtivad, puudutab parlamendiliikme liikumisvabaduse piiramist või äravõtmist. Kui kohus tahab panna parlamendiliiget õigusliku järelevalve alla või eeluurimisvanglasse, siis peab ta taotlema selleks parlamendi nõusoleku, kuivõrd sellised meetmed võivad takistada vastavat isikut täitmast korralikult oma parlamentaarseid kohustusi. Kõigil muudel puhkudel on parlamendiliikmed seaduse ees vastutavad nagu kõik ülejäänud.

#### ***b) IV peatükk. Vabariigi Valitsus***

**55.** Vastavalt eelpool öeldule (A eelpool) nõuaksid parandamist või täiendamist paragrahvid 89, 93, 97 ja 98; lisaks vajaksid kommentaare veel kolm paragrahvi.

**56.** Kooskõlas esitatud ettepanekutega tugevdada peaministri võimutäiust (31. eelpool), võiks olla otstarbekas muuta § 94 lõiget 2 määratlemaks, et "[m]inister juhib vastavalt volitustele peaministrilt *ministeeriumi*,..." (ülejäänud muutmata).

Minister ei oma ministeeriumi ning ei peaks muutma seda kindluseks, mis on vastutav ainult tema enda ees. Vastupidi, iga ministeerium peab andma oma panuse valitsuse, mis on esindatud peaministri isikus, kollektiivsetesse püüdlustesse. Seetõttu on vajalik viidata peaministri volitustele, isegi kui ei mõelda, et just neid tegelikult rakendatakse, pigem oleks see mõeldud meenutamaks ministritele nende autonoomia piire ja nende alluvat seisust.

**57.** On imelik, et § 99 määratleb asjad, mis on kokkusobimatud ministriametiga seesugusel piiraval viisil. Kõigi muude riigiametite keeld on üldine, kuid see, mis puudutab isiklike tegemisi, kehtib veidral kombel ainult tulundusettevõtte juhatajaks olemise või selle nõukokku kuulumise kohta. Kas see tähendab, näiteks, et minister võib jätkata palga vastuvõtmist muu töö eest või pidada muud ametikohta (jurist jt)?

Tõenäoliselt oleks loogilisem sätestada, et valitsuse liikmed ei või pidada ühtegi muud riigiametniku kohta, tegelda mistahes tõise tegevusega ega olla ei kogukonna ega ametiühingu esindaja.

**58.** Viimaseks, § 100 annab, taas piiraval viisil, ministritele õiguse Riigikogus sõna võtta.

Samal ajal, kui on õiguspärane, et ministrid võivad komisjonides sõna võtta ainult siis, kui neil on palutud seda teha, on normaalne, et valitsuse liikmed ei peaks plenaaristungitel kõnepulti pääsemise eest võitlema.

Oleks targem kehtestada formaalselt nende õigus sõna saada (mida on tihti tehtud) — õigus, mida nad vägagi tõenäoliselt kuritarvitama ei hakka tänu kartusele muutuda oma parlamendiliikmetest kaaslastele tüütavaks. Näiteks võiks olla piisav sätestada, et "*valitsuse liikmetel on õigus osa võtta Riigikogu istungitest. Neile antakse sõna, kui nad seda soovivad, ning nad võivad osaleda nõuandjatena komisjonide koosolekutel.*"

#### ***c) VII peatükk. Seadusandlus***

**59.** Põhiseaduses on vähe sätteid seadusandliku protsessi kohta, põhiliselt on §-s 104(1) esitatud viide Riigikogu kodukorra seadusele (mida käesoleva artikli autor ei oma).

Sätetest sellistena, nagu nad on, tõstatub kolm küsimust, mis ei ole kõik võrdväärse tähtsusega.

**60.** Esiteks on § 104(2) sõnastus pisut peamurdmist tekitav, kuigi mitte kvalifitseeritud häälteenamuse nõue ise ega 17-punktiline loetelu, mille kohta see kehtib.

Küll aga on raske mõista, kuidas § 104(2) järgne mehhanism seondub § 98 järgse protseduuriga.

Missugust tüüpi enamust tegelikult nõutakse? Kas see on lihthäälteenus, millest piisab umbusaldushääletuseks, või absoluutne enamus, mis on nõutav vaadeldava küsimuse tüübi korral? Esimesel juhul tarvitseb valitsusel ainult esitada usaldushääletuse ettepanek seotult ühega §-s 104 loetletud seadustest hiilimaks kavalalt ja lihtsalt mööda absoluutse enamuse nõudest; teisel juhul oleks § 98 vastupidi valitsuse huvide vastu, kuivõrd ta peab olema nii edukas, et saavutab absoluutse enamuse vältimaks oma mahahääletamist.

Võimalik on ka kolmas hüpotees: et § 98 ei ole rakendatav §-s 104 loetletud seaduste suhtes. See on suurepäraselt ette kujutletav, kuid see peaks olema selgelt välja öeldud.

**61.** § 105 viimane lõige tundub muutvat kogu paragrahvi olemuslikult üleliigseks. Kui just ei olda enesetapakalduvustega, siis ükski parlament ei riskiks korraldada referendumit, kui sellele pandava küsimuse läbikukkumine tähendab erakorralisi valimisi.

Kolm võimalikku stsenaariumi on:

1. on kindel, et referendum annab positiivse tulemuse, kuid eeldusel, et parlamendis on enamus, kes on referendumile esitatava küsimuse poolt, siis ei tundu referendumil olevat suurt mõtet;
2. kui referendumit tulemustes ei olda kindlad, lükkab parlament referendumit edasi kuni oma mandaadi lõppemiseni nii, et isegi, kui referendumit tulemus oleks negatiivne, toimuksid valimised korralisel ajal, millisel juhul automaatne parlamendi laialisaatmine kaotaks igasuguse mõtte ning lõikel, mis selle sätestab, ei oleks mitte mingisugust efekti;
3. viimaseks, kõige tõenäolisem hüpotees on, et iialgi ei korraldata ühtegi referendumit.

Sellest oleks vast küll kahju, sest see protseduur kujutab endast abinõu, mis võimaldab olulisi otsuseid vastu võtta kodanikel endil, ning selle rakendamist tuleks soodustada, kustutades § 105 viimase lõike ning võib-olla isegi sätestades referendumit kohta rahva nõudel.

**62.** Viimane märkus ei puuduta ühtegi olemasolevat paragrahvi, vaid ettevaatusabinõu, mida ei ole antud hetkel kehtestatud, vähemalt põhiseaduse tasandil mitte.

Nagu me olema rõhutanud (18. eelpool), peavad parlamendiliikmed olema oma tegude eest vastutavad. Tihti juhtub paljudes parlamentides, et saadikud moonutavad valitsusepoolse projekti loogilist sidusust või ulatust, nõustudes valijate silmis populaarsete osadega ja lükates tagasi ebapopulaarsed osad, isegi siis, kui viimased on esimestega põhiolemuslikult kokkukuuluvad. Näiteks on esinenud juhtumeid, kus valitsus on teinud ettepaneku teha kulutusi subsideerimaks teatavat liiki kaupu, mida rahastatakse maksudest teist liiki kaupade pealt: parlamendiliikmed on aga hääletanud populaarse kulutuste otsuse poolt ning ebapopulaarse lisamaksude otsuse vastu, olenemata sellest, et esimene oli hädavajalik, et maksta teise eest.

Seetõttu on paljudes konstitutsioonides kehtestatud mehhanismid seesugust liiki käitumise ärahoidmiseks. Kõige lihtsam ja tõhusam on "blokeeritud hääl": valitsus võib otsustada taotlema parlamendilt, et see väljendaks oma seisukohta üheainsa hääletusega kogu eelnõu või selle teatud osade kohta (tuleb jälgida, et seda varianti ei kuritarvitataks) koos ainult nende parandustega, mis valitsus on ette pannud või vastu võtnud. Sellisel juhul seisab parlamendi ees vaid üks alternatiiv: kas võtta või jätta. ülaltoodud näite puhul võib valitsus kohustada saadikuid valima: kas nii kulutused kui maksud või, kui nad hääletavad vastu, siis ei kulutusi ega makse, kuid mitte mingil juhul kulutused ilma vastavate maksudeta.

Parlamendi õigused jäävad seega täielikult alles, kuivõrd see, kes võtab vastulõpliku otsuse, on alati parlament, kuid on välistatud võimalus, et ta võtab vastu absurdseid otsuseid, ning see eeldab ka vastutust selle eest, mille kasuks ta otsustab.

Sedalaadi säte, ükskõik kas juba esile kerkinud probleemide lahendamiseks või nende tekkimise vältimiseks tulevikus, võiks olla väga kasulik ning teenida rahva huve.

**63.** Käesoleva olukorra sunnil lühikese vaatluse lõpetuseks võiks esitada kolm viimast tähelepanekut:

1. piisava dokumentatsiooni puudumise tõttu ei olnud võimalik vaadelda mõningaid olulisi küsimusi, mis vaatamata sellele olid arutelu väärilised (kuidas otsustatakse Riigikogu päevakord? Kas valitsus saab nõuda tema meelest prioriteetsete küsimuste päevakorda võtmist? jne);

2. täitevvõimu tugevdamise vajaduse rõhutamise võis tunduda liialdatud, kui süsteem on siiani funktsioneerinud rahuldaval viisil. Kuid kui niisugune tugevdamine ellu rakendatakse, ei katkestaks see süsteemi jätkuvat töötamist samal viisil, kui poliitiline olukord seda võimaldab, ning see aitaks samal ajal kindlustada süsteemi järjepidevust ja tõhusust, isegi kui peaksid ilmnema faktorid, mis mõjuvad tõenäoliselt destabiliseerivalt ja tasakaalust välja viivalt — see on midagi, mida on alati arukas ette planeerida;

3. lõpetuseks, need kommentaarid ja ettepanekud käsitlevad ainult võimalikke parandusi. Tähtis tõsiasi meelepidamiseks on, et erinevalt enamikest riikidest,

mis pidid aastakümne algul koostama uue konstitutsiooni, on Eesti algusest peale teinud julge ja paljutõotava valiku, otsustades resoluutselt parlamentaarse süsteemi kasuks, mis kahtlemata esitab asjaosalistele suuremaid nõudmisi, kuid on samas sobivam kui presidentaalne või semipresidentaalne režiim seismaks demokraatlikul moel vastu kaasaegse maailma väljakutsetele.