

Sissejuhatus



JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Teie _____ 199 a. nr. _____
Meie 01.06. 1998 a. nr. 18-1/5143

Hr. Uno Veering
Riigisekretär

Vabariigi Valitsuse 14.mai 1996.aasta korraldusega nr.459-k (RT I 1996, 35, 725) moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon esitab oma tegevuse aruande edastamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile.

Paul Varul 
Minister (komisjoni esimees)


Uno Lõhmus 

Kalle Merusk 

Heiki Pisake 

Jüri Raidla 

Märt Rask 

Heinrich Schneider 

Eerik-Juhan Truuväli 

Henn-Jüri Uibopuu

Lisa : tekstis nimetatu

01.06.98
4756

Tönisnõmgi SA
EE-0100
TALLINN
Reg. nr. 01004230

tel. (3 72) 6 20 81 00
fax. (3 72) 6 20 81 09
E-mail sekretar@just.ee

a/a 10002028029006
Tallinna Teine Riigikassa
Eesti Ühispank
kood 401

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon

Tegevuse aruanne

I. SISSEJUHATUS

Komisjoni ülesanne ja koosseis

21. novembril 1995 otsustas Riigikogu põhiseaduskomisjon pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga moodustada kompetentne töögrupp kehtiva põhiseaduse analüüsimiseks ja parandusettepanekute väljatöötamiseks.

Vabariigi Valitsus moodustas põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni 14. mail 1996, määratledes komisjoni ülesande järgmiselt:

- 1) analüüsida põhiseaduse normide vastavust Euroopa Liidu liikmesriikidele kohustuslikele põhiseaduslikele normidele;
- 2) analüüsida põhiseaduslike institutsioonide pädevuse täpsema piiritlemise võimalusi;
- 3) töötada välja ettepanekud kõrvaldamaks punktide 1 ja 2 põhjal põhiseaduse tekstis esinevad riikluse arengut takistavad juriidilised lüngad, vastuolud ja ebatäpsused (RT I 1996, 35, 725).

Komisjoni liikmeteks nimetas Vabariigi Valitsus riigiõiguse kõrged asjatundjad, püüdes samas tagada ka kõigi tähtsamate riigiõigust kujundavate institutsioonide esindatuse. Komisjoni esimees on ametikoha järgi justiitsminister Paul Varul. Komisjoni liikmed on:

- Uno Lõhmus - vandeadvokaat ja Euroopa Inimõiguste Kohtu liige,
- Prof. Kalle Merusk - Tartu Ülikooli riigi- ja haldusõiguse korraline professor ning Riigikohtu halduskolleegiumi konsultant,
- Prof. Heiki Pisuke - justiitsministri nõunik, Õigusinstituudi professor ja Tartu Ülikooli külalisprofessor,
- Jüri Raidla - vandeadvokaat ja Põhiseaduse Assamblee ekspert,
- Märt Rask - vandeadvokaat ja Põhiseaduse Assamblee ekspert,
- Dr. Heinrich Schneider - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik ja Põhiseaduse Assamblee ekspert,
- Prof. Eerik-Juhan Truuväli – õiguskantsler, Eesti Riigikaitse Akadeemia professor ja Õigusinstituudi külalisprofessor ning Põhiseaduse Assamblee ekspert,
- Prof. dr. Henn-Jüri Uibopuu - Salzburgi ülikooli professor.

Ekspertiisi tulemuste ja ettepanekute Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajaks määras Vabariigi Valitsus 1. detsember 1997. Komisjon esitas Vabariigi Valitsusele oma tegevuse vahearuande 2. detsembril 1997. Vabariigi Valitsus kuulas ära komisjoni tegevuse vahearuande 23. detsembril 1997 ning otsustas määrata komisjoni tegevuse lõpparuande Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajaks 16. märtsi 1998. 31. märtsil 1998 otsustas Vabariigi Valitsus võtta justiitsministri poolt 16. märtsil esitatud komisjoni aruanne teadmiseks, lugeda komisjoni ülesanne täidetuks ning teha justiitsministeeriumile ülesandeks esitada Riigikantseleile valitsuse istungil tehtud märkuste alusel lõplikult vormistatud komisjoni aruanne edastamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile.

Komisjoni töökorraldus

Komisjon on pidanud 18 istungit, mis kõik on protokollitud. Komisjoni liikmete vahel jaotati vastutusala järgmiselt:

- Uno Lõhmus II ptk. "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" (põhivastutaja); VII ptk "Seadusandlus"; XIII ptk. "Kohus"

- Kalle Merusk I ptk. “Üldsätted” (põhivastutaja); VI ptk. “Vabariigi Valitsus” (põhivastutaja); XIII ptk. “Kohus”
- Heiki Pisuke II ptk. “Põhiõigused, vabadused ja kohustused”; III ptk. “Rahvas” (põhivastutaja); IX ptk. “Välissuhted ja välislepingud”; Euroopa Liit
- Jüri Raidla III ptk. “Rahvas”; VII ptk. “Seadusandlus”; XII ptk. “Õiguskantsler” (põhivastutaja); XIII ptk. “Kohus” (põhivastutaja)
- Märt Rask VI ptk. “Vabariigi Valitsus”; X ptk. “Riigikaitse” (põhivastutaja); XIV ptk. “Kohalik omavalitsus” (põhivastutaja)
- Heinrich Schneider IV ptk. “Riigikogu” (põhivastutaja) ; XI ptk. “Riigikontroll” (põhivastutaja); XIV ptk. “Kohalik omavalitsus”; preambula (põhivastutaja)
- Eerik-Juhan Truuväli IV ptk. “Riigikogu”; V ptk. “Vabariigi President” (põhivastutaja); VII ptk. “Seadusandlus” (põhivastutaja)
- Henn-Jüri Uibopuu II ptk. “Põhiõigused, vabadused ja kohustused”; IV ptk. “Riigikogu”; IX ptk. “Välissuhted ja välislepingud” (põhivastutaja); Euroopa Liit
- Paul Varul VIII ptk. “Rahandus ja riigieelarve” (põhivastutaja); XV ptk. “Põhiseaduse muutmine” (põhivastutaja)

Komisjoni sekretariaadi ülesandeid täitis justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakond osakonna juhataja Heiki Loodi juhtimisel. Komisjoni materjalide ettevalmistamisel ja komisjoni töös osalesid:

- Maret Altnurme - justiitsministeeriumi avaliku osakonna spetsialist;
- Taavi Annus - riigikontrolli juriskonsult;
- Ülle Anton - justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsialist;
- Madis Ernits - õigusreferendar Schlesswig-Holsteini liidumaa ülemkohtus;
- Priit Kama - justiitsministeeriumi Tartu osakonna juhataja;
- Oliver Kask - Tartu ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane;
- Kai Kullerkupp - justiitsministeeriumi Tartu osakonna spetsialist;
- Lasse Lehis - Tartu Ülikooli lektor (*mag. iur.*);
- Lauri Madise - justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsialist;
- Aaro Mõttus - Riigikogu juhatuse nõunik;
- Anti Poolamets - Tartu ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane;
- Urmas Reinsalu - Vabariigi Presidendi nõunik;
- Erik Salumäe - Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik;

- Mihkel Tasa - Hamburgi ülikooli õigusteaduse üliõpilane;
- Ken-Marti Vaher - Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik.

Komisjoni asjaajamist ja istungite protokollimist korraldas justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna sekretär Kristel Lekko.

Komisjoni istungitel osales eksperdina õiguskantsleri vanemnõunik ja Põhiseaduse Assamblee ekspert Enn Markvart, üksikute teemade aruteludel osalesid ekspertidena veel Riigikogu kantselei juriidilise osakonna juhataja Kaljo Tamm, õiguskantsleri asetäitja-nõunik Aare Reenumägi (*Ph.D.*) ja õiguskantsleri vanemnõunik Tiina Üksvärav. Komisjoni istungiks ettevalmistatud riigikontrolli puudutavate materjalide eksperteerimisel osales riigikontrolöri asetäitja Rein Söörd. Vaatlejana on komisjoni töös osalenud Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Tiit Käbin, kes oli samuti Põhiseaduse Assamblee liige.

Komisjonile osutasid tõhusat abi prof. R. Alexy Kieli ülikoolist, Euroopa Liidu Phare programm, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (European Commission for Democracy through Law) ja Saksa Õiguslase Koostöö Fond (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V).

Komisjoni nõustasid järgmised välisekspertid:

- Prof. dr. Robert Alexy - Kieli ülikooli avaliku õiguse ja õiguse filosoofia;
- Prof. Sergio Bartole - Trieste ülikool, Veneetsia komisjoni liige;
- Dr. Hubert Beemelmans - Saksa Õiguslase Koostöö Fondi ekspert, suursaadik (erus);
- Prof. David Cameron - Toronto ülikooli poliitikateaduste professor, SIGMA ekspert;
- Prof. Guy Carcassone - Pariisi X ülikooli avaliku õiguse professor, SIGMA ekspert, Eesti Vabariigi Põhiseaduse Assamblee ekspert 1991. a.;
- Prof. dr. Jochen Abr. Frowein - Max-Plancki Võrdleva Avaliku Õiguse ja Rahvusvahelise Õiguse Instituudi direktor, Euroopa Inimõiguste Komisjoni endine aseesimees, SIGMA ekspert;
- Prof. John Pierce Gardner - Briti Rahvusvahelise ja Võrdleva Õiguse Instituudi direktor, SIGMA ekspert;
- Prof. Johan Hirschfeld - Rootsi Svea Ringkonnakohtu esimees, SIGMA ekspert;
- Dr. Matti Niemivuo - Soome justiitsministeeriumi õigusloome direktor, Veneetsia komisjoni asendusliige, Soome uue põhiseaduse eelnõu koostava komitee "Perustuslaki 2000" ekspert;
- Prof. dr. Heinz Schäffer - Salzburgi ülikooli professor, SIGMA ekspert;
- Prof. dr. Torsten Stein - Saksa Õiguslase Koostöö Fondi ekspert;
- Prof. dr. Rolf Stober - Hamburgi ülikooli professor, Saksa Õiguslase Koostöö Fondi ekspert;

- Dr. Jürgen Thomas - Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostöö Fondi ekspert

Komisjonile esitatud välisekspertiiside loetelu ja tekstid on lisatud.

Komisjoni töö lähtekohad ja tulemused

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni ülesanne oli esitada Riigikogule kui põhiseaduse muutmise algatamise õigust kandvale organile soovitusel konstitutsioonipoliitiliste otsuste tegemiseks. Komisjoni esitatavad soovitusel ei põhine ühiskonnas esindatud poliitiliste jõudude huvidel, vaid riigiõiguste seisuks. Komisjoni eesmärk ei olnud uue põhiseaduse koostamine ega põhiseaduse totaalrevisjoni läbiviimine. Komisjon lähtus oma töös põhiseaduse põhiprintsiipidest ning tegutses nende kindlustamise ja edasiarendamise nimel

Põhiseaduse muutmise vajaduse ja ulatuse väljaselgitamiseks viis komisjon läbi põhiseaduse tervikliku analüüsi. Analüüsi käigus arutati põhjalikult läbi põhiseaduse iga sätte, tehti kindlaks põhiseaduse puudused ja otsustati muutmise vajadus. Analüüsi terviklikkuse huvides ei piirdunud komisjon kehtiva põhiseaduse tekstiga, vaid lähtus riigiõiguse materiaalsest mõistest, võttes seega oma tähelepanu alla ka riigiõiguslike küsimusi, millele ei ole kehtiv põhiseadus vajalikku tähelepanu pööranud või mis on lahendamist leidnud ainult lihtseaduste tasemel. See tähendas riigiõigusliku praktika ja tänaste vajaduste, riigiõigusliku arengu ja tulevikuvajaduste hoolikat analüüsi, samuti aga teiste riikide riigiõigusliku kogemuse tundmaõppimist ja arvestamist.

Analüüsi käigus püüdis komisjon hoiduda juriidilisest perfektsionismist. Kui põhiseaduse süsteemse tõlgendamise abil on võimalik puudused kõrvaldada või need lahendada põhiseaduse alusel, komisjon muudatusettepanekuid ei teinud. Seega avalduvad komisjoni soovitusel ka muudatusettepanekute tegemata jätmises. Nii komisjoni soovitusel põhiseaduse muutmiseks kui ka muutmata jätmiseks on võrdse kaaluga, sest mõlemad on hoolikalt läbi arutatud ja ratsionaalselt põhjendatud. Väga tihti on komisjoni arutelud viinudki selleni, et muudatusi ei ole tarvis teha. Ka see on komisjoni töö väga oluline tulemus, mille tähendust ei tohi alahinnata.

Komisjoni ettepanekud jagunevad kolme rühma. Esimeses nimekirjas on esitatud ettepanekud olulisemate, teises nimekirjas vähem olulisemate puuduste kõrvaldamiseks. Täiendavalt pidas komisjon vajalikuks osutada aruande teises, analüütilises osas kehtivate lihtseaduste puudustele, mis lihtõiguse suure mahu tõttu ei ole aga täielik.

Esimese ja teise nimekirja ettepanekuid esitab komisjon põhiseaduse uute sätetena. Põhiseaduse muutmise eelnõu komisjon ei esita, sest selle koostamine koos vajalike üleminekusätetega peab olema põhiseaduse algatamise õigust omava organi ülesanne.

Komisjon palub tema seisukohti ja põhiseaduse muutmise ettepanekuid mitte käsitleda asjatundjate poolt sõnastatud lõpliku tõena ning pidada neid vaid tulevase võimaliku konstitutsioonipoliitilise diskussiooni algmaterjaliks.