

Muudatusettepanekud

III. MUUDATUSETTEPANEKUD

3.1. MUUDATUSETTEPANEKUD PÕHJENDUSTEGA

PÕHISEADUSE 2. PEATÜKK "PÕHIÕIGUSED, VABADUSED JA KOHUSTUSED"

1. § 8 lg 1

Paragrahvi 8 lõiget 1 täiendatakse pärast sõna "vanematest" sõnaga "vähemalt".

(1.nimekiri)

Senine sõnastus on tekitanud populistlikke arutlusi.

2. § 15 lg 2

Paragrahvi 15 senine 2.lõige loetakse 3.lõikeks ja paragrahvi täiendatakse uue 2.lõikega järgmises sõnastuses:

"Igaühel on õigus pöörduda oma põhiõiguse rikkumise korral Põhiseaduse Kohtusse, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud."

(2. nimekiri)

Põhiseaduse Kohtu moodustamise korral näeb muudatus ette põhiõiguse hagi ehk individuaalse konstitutsioonilise kaebuse. Igaühele antud kaebeõigus ja põhiõiguste kaitsele spetsialiseeritud kohus tagavad põhiõiguste parema kaitse kui kehtiv süsteem. Põhiseaduse Kohtu ülekoormatuse vältimiseks on ette nähtud, et põhiõiguse hagi on subsidiaarne õiguskaitse vahend. Sarnaselt Euroopa Inimõiguste Kohtuga on Põhiseaduse Kohtusse pöördumise eelduseks muude õiguskaitse võimaluste ammendamine. Kohtu õigust jätta kohaldamata põhiseadusega vastuolus olev õigusakt käsitleb § 152 muudatus. (Vt. ka §-de 150 kohta ja 152 kohta)

3. § 16

Paragrahvi 16 lause 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"Igaühel on õigus elule ja kehalisele puutumatusel."

(1. nimekiri)

Probleemiks on kehalise puutumatuse kaitse lünklikkus praeguses põhiseaduses. Põhiseaduse § 28 lg 1 sätestab küll igaühe õiguse tervise kaitsele, kuulub aga süstemaatiliselt õiguste valdkonda, mis on suunatud põhiõiguste adressaadi positiivsele tegevusele. Tegemist on sotsiaalse põhiõigusega, mis peab silmas õigust meditsiiniabile ja võib-olla ka tervise hoolekannet. Samuti ei hõlma põhiseaduse § 18 kõiki kehalise puutumatuse riiveid, vaid ainult piinamise, julma ja väarikust alandava kohtlemise ning inimkatsete keelu. Need on väga kaugemale ulatuvad kehalise puutumatuse riived. Sellega kehalise puutumatuse kaitse põhiseaduses piirdub.

Lisaks juhtudele, mil inimene vajab meditsiiniabi, teda piinatakse, koheldakse julmalt või väarikust alandavalt või tehakse temaga katseid, on olemas ulatuslik valdkond, mida põhiseaduse praegune sõnastus ei hõlma. Põhiõiguste adressaat riivab põhiõiguste kandja kehalist puutumatumust ka siis, kui politsei ajab laiali vägivaltatsevad demonstrandid tekitades seejuures kehavigastusi, kui sõiduki juhilt võetakse jooobeseisundi kahtlusel sunniviisiliselt vereproov või kui seksuaalkurjategijale mõistetakse lisakaristusena sundsterilisatsioon. Sõltumata sellest, kas vastav õigusakt või toiming on lõppastmes õiguspärane või mitte, peaks põhiõiguste adressaatide kohustus, iga vabadussfääri kitsendavat akti õigustada, hõlmama ka kehalise puutumatus riived, mis ei ole kaetud põhiseaduse §-ga 18. Et ka sääraseid valdkonnad oleksid kaetud, tuleks *de lege ferenda* laiendada põhiseaduse § 16 kaitse ka kehalisele puutumatusse. *De lege lata* on tervise kaitse osas riigipoolsete riivete vastu olemas tõsine lünk.

4. § 24 lg 1

Paragrahvi 24 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Kedagi ei tohi üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse.”.

(2. nimekiri)

Põhiseaduse § 24 lg 1 kohaselt võib riive olla õigustatud, kui isik on kohtualluvuse muutmisega päri. See säte on õigusriigi seisukohast väga kaheldava väärtusega. Kui võtta vaba tahte klauslit sõna-sõnalt, siis võib isiku nõusolekul tema üle kohut mõista ka ebaseaduslik institutsioon. Säärane tõlgendus oleks aga seaduse reservatsiooni (§ 3 lg 1 l. 1) ja õiguskindluse põhimõttega, seega ka õigusriigi printsiibiga vastuolus.

Põhiseaduse § 24 lg 1 on õigusriikliku õigusemõistmise oluline garantii. Tegemist on õigusega, millel on oluline objektiivne kaal. Põhiseaduse § 24 lg 1 funktsiooniks ei ole ainult kitsalt kohtu territoriaalse pädevuse muutmine üksikjuhul (see on võimalik, kui mõlemad kohtud on "seadusega määratud kohtud"), vaid laiemalt tagada põhiseaduse XIII peatükis sätestatud kohtumõistmise objektiivsete põhimõtete realiseerimine üksikjuhul. Kui üksikisik leiab, et nendest põhimõtetest ei peeta tema üle kohut mõistes kinni, on tal võimalus pöörduda kohtu poole, viidates põhiseaduse § 24 lg 1 rikkumisele. Selles skeemis ei saa olla kohta nõusolekul näiteks kiirprotsessi läbiviimiseks ühes kohese täideviimisega.

Seadusliku kohtu garantii objektiivse külje olulisuse tõttu oleks iga loobumine selle õiguse kaitsest kehtetu. Vaba tahte klausel taandub tühjaks sätteks. *De lege ferenda* oleks soovitatav eksitav klausel põhiseadusest kustutada.

5. § 25

Paragrahvi 25 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Igaühel on seadusega sätestatud juhtudel ja korras õigus ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.”.

(1. nimekiri)

Põhiseaduse § 25 praegune formuleering garanteerib kahjutasu iga materiaalse või moraalse kahju korral. Järjekindlal rakendamisel tuleneks sellest eelkõige riiklik kahjutasukohustus iga põhiõiguse rikkumise korral, sest iga põhiõiguse rikkumisega kaasneb põhiõiguse kandjal vähemalt moraalne kahju. Probleemiks on seejuures eelkõige põhiseadusevastase seadusega tekitatud kahju, mille ulatus võib olla äraarvamatu. Säärase äraarvamatu kahjutasu hüvitamine võib viia riigi sisuliselt pankrotti, sest hüvitamisele kuuluvad summad võivad ületada aastase riigieelarve mitmekordselt.

Teiseks probleemiks on põhiseaduse § 25 järjekindlal rakendamisel tekkiv riiklik kohustus hüvitada ka kõrgemas instantsis tühistatud alama astme kohtuotsusega tekitatud kahju. Ka siin võib kahe erineva teaduslikult põhjendatud juriidilise seisukoha võitluses tekitada vähemalt ühele vaidluse poolele märkimisväärset kahju. Jõustumata kohtuotsusega tekitatud kahju traditsiooniliselt siiski hüvitamisele ei kuulu.

Põhiseaduse §-ga 25 tagatud universaalne õigus kahju hüvitamisele vajab seaduse reservatsioonide (PS §§ 3 lg 1 l. 1, 13 lg 2) ja põhiseadusest madalama astmega õiguse kohaldamise primaarsuse tõttu seadusandlikku väljakujundamist. Kui võtta seda sõna-sõnalt, ja põhiseaduse norme tuleb võtta sõna-sõnalt, siis on näiteks igal üksikisikul riigi vastu suunatud õigus kahju hüvitamisele iga põhiõiguse rikkumise korral, sest iga põhiõiguse rikkumine on õigusvastaselt tekitatud moraalne kahju. Probleemi põhjuseks on seaduse reservatsiooni puudumine PS §-s 25. Põhiseaduse § 25 peaks alluma lihtsale seaduse reservatsioonile, võimaldades seadusandjal välja kujundada paindlik kahjutasuõigus. Seejuures ei oleks otstarbekas teha põhiseaduse tekstis vahet materiaalse ja moraalse kahju hüvitamise väljakujundamisel, vaid jätta mõlemad probleemid seadusandja lahendamata. Säärane lahendus on iseloomulik riikidele, mis lähtuvad Mandri-Euroopa õigussüsteemist.

6. § 26

Paragrahvi 26 lause 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või kriminaaltäitemenetluse tagamiseks.”.

(1. nimekiri)

Põhiseaduse § 26 on vabadus- ehk tõrjeõigus, mis kaitseb eraelu puutumatust. Tegemist on idee väljendusega, et üksikisikul on riigi vastu suunatud õigus, et riik ta rahule jätkaks. Seejuures sätestab lause 1 erasfääri garantii, samal ajal kui lauses 2 sisaldub kvalifitseeritud seaduse reservatsioon loetledes põhjuste kataloogi, mille alusel on lubatud eraelu kitsendada.

PS § 26 selgeks eeskujuks on olnud Euroopa Inimõiguste konventsiooni art. 8, mille lõige 1 sätestab omamoodi koondpõhiõiguse, kaitstes era- ja perekonnaelu, kodu ja korrespondentsi puutumatust. Lisaks sellele sisaldab Euroopa Inimõiguste konventsiooni art. 8 lg 2 väga ulatuslikku piiranguvõimaluste kataloogi, mis võimaldab eraelu piirata riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ennetamiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Täpsemal vaatlemisel on lubatud seda õigust piirata igal mõeldaval põhjusel. Põhiseaduse § 26 l. 2 piiriklausel on Euroopa inimõiguste konventsiooni art.-s 8 lg 2 sätestatust tunduvalt kitsam.

Põhiseaduse teksti autorid on lähtunud Euroopa inimõiguste konventsiooni art.-st 8, kuid piiranud seaduse reservatsiooni, st. piiranud piiramisvõimalusi. PS § 26 l. 2 sätestab kvalifitseeritud seaduse reservatsiooni võimaldades seda õigust piirata tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kahjuks on sellega saavutatud olukord, kus ettenähtud piiramisvõimalus on osutunud praktiliseks rakendamiseks liiga kitsaks. Politsei- ja korraõiguses või ka kriminaalmenetluses on tuleb ette võtta eraelu riiveid, mis ei mahu kvalifitseeritud seaduse reservatsiooni alla. Näitena võib tuua vangistuses viibivate isikute eraelu kitsendused, piirangud vangistusest vabanenud isikute resotsialiseerimiseks või riikliku julgeoleku tagamiseks ettevõetavad piirangud. Praeguse põhiseaduse tekst neid piiranguid ei võimalda. See argument põhjendab § 26 muutmist.

Teine argument on süstemaatiliselt laadi ja see ütleb, kuidas seda muuta tuleks. Lähtudes põhiõiguste suhtest üksteisesse, on olemas üldisemad ja spetsiifilisemad põhiõigused. Esimeste kaitsealad on laiemad, hõlmates suuremaid vabaduse valdkondi, teistel kitsamad, reguleerides kitsaid spetsiifilisi vabaduse valdkondi. Seejuures kehtib alati reegel, et mida spetsiifilisem on põhiõigus, seda kitsamad võivad olla selle piiramisvõimalused, kuid mida üldisem on põhiõigus, seda üldisemad peavad olema ka seadusandjale jäetavad piiramisvõimalused. Kui spetsiaalse põhiõiguse piiramisvõimalused on avaramad kui üldisel põhiõigusel, siis on süsteemis viga, mida tuleks korrigeerida.

Põhiseaduse põhiõigused on mitmesuguse üldisuse astmega. Kõige üldisem vabadusõigus on üldine vabadusõigus, § 19 lg 1, mis püüab kinni kõik spetsiaalsete põhiõiguste võrgust läbi kukkuvad põhiõiguste adressaatide kitsendused. Üldist vabadust võib seadusandja piirata PS §-s 19 lg 2 tulenevast lihtsast seaduse reservatsioonist. Näiteks varalisi positsioone kaitsvate õiguste puhul võib eristada üldist omandiõigust (§ 32) ja spetsiaalseid varalisi positsioone kaitsvaid õigusi, nagu näiteks elukutsevabadus (§ 29 lg 1), ettevõtlusvabadus (§ 31), pärimisõigus (§ 32 lg 4) ja autoriõigus (§ 39). Ka põhiseaduse § 32 sisaldab üldise omandiõigusena lihtsat seaduse reservatsiooni (§ 32 lg 2 l. 2).

Naastes põhiseaduse § 26 juurde, tuleb täheldada, et lause 1 sõnastuse poolest võiks põhiseaduse § 26 käsitleda üldise erasfääri kaitsva õigusena, mille suhtes oleksid spetsiaalõigusteks põhiseaduse §-d 33, 40, 41, 42, 43. Säärane konstruktsioon oleks aga ainult siis võimalik, kui põhiseaduse § 26 etendaks erasfääri riivete puhul kinnipüüdva põhiõiguse rolli, kattes kõik riived, mis ei ole kodu puutumatus, südametunnistuse vabaduse või sõnumite saladuse kitsendused. Seda tõlgendust toetab keelekasutus, mille kohaselt hõlmab eraelu terve isikliku elusfääri, kogu privaatse elukorralduse autonoomse valdkonna, milles üksikisik oma individuaalsust arendab ja säilitab. Lühidalt kokkuvõetuna kaitseb eraelu puutumatus isikuks olemist. Tegemist on üldise eraeluõigusega.

Lai lai käsitlus eeldab aga laia piiriklauslit, mis võimaldaks tuvastada, kas materiaalselt on tegemist rikkumisega või mitte. Praegune põhiseaduse § 26 l. 2 seda ei võimalda. Arvestades Euroopa inimõiguste konventsiooni art. 8 lg 2 kataloogi praktiliselt kõikehõlmavale ulatusele, oleks iseenesest võimalik PS § 26 l. 2 muuta lihtsaks seaduse reservatsiooniks.

7. 27 lg 1

Paragrahvi 27 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Abieluealisel mehel ja naisel on vastavalt seadusele õigus abielluda ja luua perekond. Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all.”.

(2. nimekiri)

Põhiseaduse § 27 lg 1 on formuleeritud objektiivselt. Perekonna riikliku kaitse põhjustena on loetletud üksnes rahva püsimine ja kasvamine ning perekonna ühiskondlik aspekt. Seetõttu on küsitav, kas sellest sättest tuleneb subjektiivne õigus.

Teiseks probleemiks on abielu instituudi mainimata jätmine põhiseaduse §-s 27. Põhiseaduse §-s 27 lg 1 on juttu perekonnast ja põhiseaduse § 27 lg 2 mainib abikaasasid. Kuna aga perekonda on ilma abieluta raske ja abikaasasid võimatu ette kujutada, siis võib siiski väita, et nende sätete koosmõjust tuleneb ka abielu instituudi põhiseaduslik garantii. Pärast seda, kui 1938. aasta põhiseaduse § 21 lg 2 sätestas abielu instituudi põhiseadusliku garantii, saab käsitleda selle väljajäämist 1992. aasta põhiseadusest ainult eksitusena.

Et süstemaatiliselt on abielu instituudi garantii asukoht põhiseaduse §-s 27 lg 1, tuleb *de lege ferenda* kaaluda abielu instituudi kui ühe Eesti rahva püsimise seisukohalt üliolulise väärtuse lisamist põhiseaduse § 27 lg 1 sõnastusse. Lisaks tuleks selguse huvides kõrvaldada põhiseaduse § 27 lg 1 puhtalt objektiivne sõnastus. Soovitatav oleks lisada teine lause, mille sõnastus võiks sarnaneda Euroopa inimõiguste konventsiooni art.-le 12.

8. § 28 lg 4

Paragrahvi 28 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Lastega pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.”.

(1. nimekiri)

Raske on mõista, miks ainult lasterikkad pered on riigi erilise hoole all, mitte aga lastega perekonnad üldse. Laste kaitsmise vajadus sõltub perekonnas valitsevast puudusest, mitte ainult õdede-vendade arvust. Väga vaene kahelapseline pere vajab riigi erilist hoolitsust rohkem kui väga rikas kuuelapseline perekond. Kõige tõsisem argument on see, et demograafilisest situatsioonist tulenevalt peaks ka esimene laps olema erilise hoolitsuse all.

9. § 32 lg 4

Paragrahvi 32 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Pärimisõigus on tagatud seadusega.”.

(1. nimekiri)

Lähtudes põhiõiguste jaotusest lihtsa seaduse reservatsiooniga, kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga ja ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusteks, kujutab pärimisõigus endast PS § 32 lg 4 praeguse formuleeringu kohaselt ilma seaduse reservatsioonita põhiõigust. Ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusi on võimalik piirata ainult teiste põhiõiguste või muude materiaalsete põhiseaduslike printsiipide alusel. Säärane pärandamise ja pärimise garantii ei ole põhjendatud. Praeguse PS § 32 lg 4 oleks vastuolus enamuse pärimisõiguse kitsendusi, iseäranis pärandusmaks.

Sarnase struktuuriga omandiõigus (§ 32 lg 1, 2, 3) on samas lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus (§ 32 lg 2 l. 2).

10. § 33

Paragrahvi 33 lause 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, riigi majandusliku heaolu huvides, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.”.

(1. nimekiri)

Õigus kodu puutumatusale hõlmab eluruumi, valduse ja töökohta puutumatus (§ 33 lause 2). Õigus garanteerib üksikisikule elementaarse elukeskkonna, tema ruumilise erasfääri kaitse. Põhiseaduse teksti autorid on lähtunud Euroopa inimõiguste konventsiooni art.-st 8, kuid piiranud seaduse reservatsiooni, st. piiranud piiramisvõimalusi. PS § 33 l. 2 sätestab kvalifitseeritud seaduse reservatsiooni võimaldades seda õigust piirata avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kahjuks on sellega saavutatud olukord, kus ettenähtud piiramisvõimalus on osutunud praktiliseks rakendamiseks liiga kitsaks. Põhiõiguse piiramise võimalus riigi majandusliku heaolu huvides on lisatud, et võimaldada riigil sooritada maksude kogumiseks ja tollikontrolliks vajalikke toiminguid.

11. § 39

Paragrahvi 39 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Autoril on õigus oma loomingule. Seda õigust kaitseb seadus.”.

(1. nimekiri)

Autoriõigus on *lex specialis* võrreldes põhiseaduse §-ga 32 ja kaitseb varalisi positsioone, mis on seotud loominguga.

Probleeme tekitab termini "võõrandamatu" vastukäiv kasutus eriala- ja üldkeeles. Erialakeeles on termin "võõrandamine" kasutusel kui "(vabatahtlik) õiguslik akt, millega üks isik (võõrandaja) annab oma varalise õiguse ... teisele isikule (omandajale)". Sellest tuleneb, et termini "võõrandamatu" kui termini "võõrandatav" eituse erialakeeleline vaste oleks loovutamatu. Üldkeeles seevastu on omistatud mõistele "võõrandamine" sootuks vastupidine tähendus: "(midagi kelleltki) omandusest ära võtma." Termin "võõrandamatu" välistaks sellisel juhul äravõtmise, autori looming ei oleks äravõetav. Esimesel juhul on niisiis tegemist mõistega, mis tähistab millegi äraandmist või -andmatust, teisel juhul aga hoopis võtmist ehk äravõetamatust tähistava terminiga.

Tõlgendades põhiseaduse § 39 vastavalt erialakeelelisele mõistekasutusele, tähendaks põhiseaduse § 39, et autor ei tohi autorsusest lähtuvaid varalisi positsioone kellelegi loovutada. Säärane tõlgendus oleks aga mõttetutu, sest põhiseaduse § 39 on süstemaatiliselt vabadusõigus, mille mõte seisneb just autori vabaduse kaitstes, teha või tegemata jätta oma varaliste positsioonidega, mida iganes.

Põhiseaduse Assamblee üldkogul autoriõiguse terminoloogilise küljega ei tegeldud. Kõigest sellest lähtuvalt tuleb tõlgendada terminit "võõrandamatu" üldkeelises tähenduses.

Pakutud sõnastusega on kõrvaldatud mitmetähenduslikkus ja korrastatud on seaduse reservatsioon (eeskujudeks §-d 16 l.2, 27 lg.4).

12. § 43

Paragrahvi 43 lause 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Erandeid võib kohtu loal teha avaliku korra kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.”.

(1. nimekiri)

Põhiseaduse § 43 l. 2 pärineb sarnaselt PS §-ga 26 l. 2 EIÕK art.-st 8 lg 2. Paraku on ka siin seaduse reservatsioon formuleeritud liiga kitsalt, ilma et oleks võimalik kitsendada posti-, telegraafi-, telefoni- või muul viisil ülekantava informatsiooni saladust preventiivse korraabinõuna ohutõrjeks. Samas on elu määratult mitmekesisem, kui seaduse teksti koostaja suudab seda ette näha. Muutmise õigustamiseks kehtib siin sarnane põhjendus, mis PS § 26 l. 2 puhul.

13. § 48 lg 5

Paragrahvi 48 täiendatakse lõikega 5 järgmises sõnastuses:

“Erakonnad on kohustatud avalikustama sissetulekute suurused ja allikad, väljaminekud ning muu vara.”.

(2. nimekiri)

Praegune põhiseadus ei taga valija informeerimist küsimustes, kust on pärit poliitiliseks võitluseks kasutatavad rahalised vahendid. Ometi on tihtilugu just rahaliste vahendite olemasolu või puudumine see, mis otsustab valimiskampaania edukuse ning sellest lähtuvalt erakonna saatuse valimistel. Praeguse erakonnaseaduse § 10 lg 5 sätestab ainult erakonna kohustuse esitada Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul peale valimisi aruanne valimiseks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Tagatud ei ole ei erakonna varalise seisu kontroll valimiste vahelisel ajal ega isegi mitte esitatava aruande avalikustamine. Demokraatia põhimõtte nõuab erakondade finantseerimise transparentsust. Läbipaistvus peaks olema tagatud põhiseaduses, sest tegemist on demokraatia stabiilsuse olulise tagatisega. Lisaks ei ole tõenäoline, et säärane ettepanek seaduseelnõuna Riigikogus enamuse osaliseks saaks. Avalikustada tuleks kõigi erakondade kõigi sissetulekute suurused ja allikad, kõik väljaminekud ning muu vara. *De lege ferenda* tuleks kaaluda parteide finantseerimise avalikustamise garantii sätestamist põhiseaduse §-s 48.

PÕHISEADUSE 3.PEATÜKK “RAHVAS”

14. § 56

Kui Vabariigi Presidendi valimise korra muutmisel eelistatakse valimisorganina valimiskogu (vt. § 79), tuleb § 56 sõnastada järgmiselt:

„Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu valimisega;

2) Vabariigi Presidendi valimiskogu valimisega;

3) rahvahääletusega.”

Kui Vabariigi Presidendi valimise korra muutmisel eelistatakse valimisorganina rahvast (vt. § 79), tuleb § 56 sõnastada järgmiselt:

„Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

1) Riigikogu valimisega;

2) Vabariigi Presidendi valimisega;

3) rahvahääletusega.”

(1. nimekiri)

Paragrahvis 56 toodud loetelu välistab teiste riigivõimu teostajate, peale Riigikogu, valimist rahva poolt.

Põhiseaduse hoidjana on riigipeal nõutav igas riigikorras laialdane toetus kõigis ühiskonnakihtides. Suurema legitiimsuse nõuet on sihikindlalt järgitud ka kehtiva põhiseaduse Vabariigi Presidendi valimisi käsitlevates sätetes (sellest tulenevalt ka õiguslik lünk, mis leiab aset pärast viendat valimisvoorut).

Kaudne legitiimsus, mille põhiseadus kehtival kujul presidendile annab, ei pruugi olla piisav, kui presidendil tekib vajadus asuda aktiivsesse poliitilisesse tegevusse (näiteks Riigikogu ei ole võimeline kogunema või langetama mistahes otsuseid) ning kui riigi tunnustatavus ei ole ka rahva poolt kuigi suur, kuid piisav, et pidada põhjendatuks riigikorra säilitamist. Piisavate presidendi tegevust kontrollivate meetmete olemasolul mistahes olukorras oleks seetõttu soovitatav ka tema toetust suurendada läbi otseste valimiste.

15. § 56

Paragrahvi 56 täiendatakse punktiga 3, paragrahvist 79 tulenevate muudatuste korral punktiga 4, järgmises sõnastuses:

„3) rahvaalgatusega.”

(2. nimekiri)

Rahva suurem kaasamine aktiveeriks avalikku elu ning aitaks suurendada riigivõimu legitiimsust, usaldatavust tervikuna. Inimesed ja riik ei jääks üksteisest liiga kaugemale, ühiskonna ootused peegelduksid riigiorganite tegevuses selgemini. Otsese demokraatia institutsioonina aitab rahvaalgatus selgemalt esile tõusta rahva huvidel sisulistest küsimustes. Samas suurendaks see ka poliitilist vastutust Riigikogu liikmetel, kuigi nad ei jääks seotuks muudatusettepanekute kohaselt rahvaalgatuse eelnõuga. Rahvaalgatus ei ole riigielu arengut siiski takistav, kuna seaduseelnõu

algatamise õigus kuulub ka igale Riigikogu liikmele, seega seaduseelnõude menetlusse võtmine on üsna lihtne ega vaja täiendavaid võimalusi.

16. § 58

Paragrahvi 58 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

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

(2. nimekiri)

Osavõtuna hääletamisest tuleb mõista üksnes aktiivse valimisõiguse, rahvahääletusõiguse ning vastava institutsiooni olemasolul ka rahvaalgatusõiguse teostamist. Seega ei kuulu § 58 alusel piiratavate õiguste hulka passiivne valimisõigus ehk kandideerimisõigus. Kandideerimise võimaldamine kinnipidamiskohtades viibivatele isikutele on otstarbekuse ja põhiseaduse § 64 lg 2 p 2 mõtte seisukohalt kaheldav. Praktikas on seni domineerinud laiendav, kohalike omavalitsuste puhul kitsendav tõlgendus.

PÕHISEADUSE 4.PEATÜKK “RIIGIKOGU”

17. § 60 lg 2

Paragrahvi 60 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikogusse võib valida iga vähemalt kahekümne ühe aastase hääleõigusliku Eesti kodaniku.”

(1.nimekiri)

Muudatuse eesmärk on ahendada põhiseaduse kehtivas redaktsioonis sisalduvat tõlgendamisruumi, sidudes vanusetsensuse valimispäevaga.

18. 61 lg 1

Paragrahvi 61 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikogu liikmete volitused algavad ja eelmise koosseisu liikmete volitused lõpevad Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel.”

(1. nimekiri)

Üks tõsisemaid probleeme Riigikogu peatükis on seotud põhiseaduse §§-ga 61 lg 1 ja 66 l. 2. Põhiseaduse § 61 lg 1 praegune redaktsioon viidi põhiseadusse kaalutlusel, et ei saaks tekkida olukord, kus on uus Riigikogu koosseis juba valitud, aga vanal kogul on veel volitusi ja ta võib vastu võtta ebameeldivaid seadusi, kui talle valimistulemused ei meeldi. Mis puutub sellesse Põhiseaduse Assambleel väljendatud kartusesse, siis arenenud demokraatias peaks olema oht, et vana seadusandlik organ järsku riigikukutamissoovi üles näitab, minimaalne. Lisaks on väga tõenäoline, et Riigikogu koosseisus valimistega suhteliselt väikesed personaalsed muutused toimuvad. Tähtsamaks tuleks siiski pidada tekkinud riikliku kollapsi ohu likvideerimist.

Riiklik oht on seotud põhiseaduse §-ga 66 l. 2, mis reguleerib Riigikogu uue koosseisu esimese istungi kokkukutsumist Vabariigi Presidendi poolt. Kui Vabariigi President juhtub valimistulemuste väljakuulutamise päevale järgneval päeval surema või on ta muul põhjusel võimetu oma ülesandeid täitma, siis ei ole kedagi, kes põhiseaduse kohaselt Riigikogu kokku kutsuks. Samas ei ole ega saagi valida Riigikogu esimeest, kes põhiseaduse § 83 kohaselt Vabariigi Presidenti ajutiselt asendaks. See tähendab põhiseadusse etteprogrammeeritud patiseisu võimalust, mis seab tegeliku saabumise korral ohtu terve Eesti riikluse.

Lisaks kõrvaldaks säärane lahendus veel ühe küsitavuse põhiseadusest. Hetkel võib õigustatult küsida, kas Eesti Vabariigis on olemas periood, kus puudub täiesti seadusandlik organ? Põhiseaduse §-s 66 l. 1 on sätestatud kuni kümnepäevane periood, mil uue Riigikogu koosseisu liikmete volitused on formaalselt küll alanud (§ 61 lg 1 l. 1), kuid nad ei saa enne vande andmist (§ 61 lg 2) oma volitustele vastavalt tegutseda. Tekib küsimus, kui volitused on, aga neid täita ei saa, kas nad siis ikkagi on olemas? Põhiseaduse § 61 lg 1 lahendust tuleb seega pidada ebaõnnestunuks ning soovitav oleks reformida seda sätet, kõrvaldades nõnda Eesti Vabariigi põhiseadusest ühe hoobiga üks nõrk koht ja üks küsitavus.

Lõpuks tagab pakutud lahendus ka ühtsuse Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu volituste lõppemise osas analoogselt põhiseaduse §-ga 92 lg 1 p. 1, mille kohaselt astub Vabariigi Valitsus tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel.

19. § 63 lg 1

Paragrahvi 63 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kohaliku omavalitsuse volikogu liige, lubatud on teaduslik või pedagoogiline töö.”

(1. nimekiri)

Riigiameti all põhiseaduse § 63 lg 1 tähenduses ei saa mõista ainult riigi kui juriidilise isikuga töösuhtes olemist, sest säärasel juhul ei oleks hõlmatud töösuhted teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, mida aga Põhiseaduse Assambleel riigitöö all laiemas tähenduses silmas peeti. Seda seisukohta kinnitab ka Riigikohtu otsus 1994. aasta 2. novembrist, millega tunnistati põhiseadusevastaseks Riigikogu liikmete üheaegne kuulumine riigiettevõtete haldusnõukogudesse (RT I 1994, 80, 1379). Kuigi riigiettevõtete õiguslik seisund oli ähmane, võisid nad siiski olla iseseisvateks õiguste ja kohustuste kandjateks sarnanedes seega avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Sellest tulenevalt ei saa mõista riigiametit kitsalt töösuhtena riigi kui juriidilise isikuga, vaid hõlmatud peavad olema ka riigist alamalseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Seejuures tõusetuvad eelkõige kaks probleemi. Ühelt poolt oleks välistatud Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide õppejõudude saamine Riigikogu liikmeks. Teiselt poolt ei vasta põhiseadusele praegune praktika, mille kohaselt kuuluvad Riigikogu liikmed üheaegselt ka kohaliku omavalitsuse kui riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku volikogusse või on muul viisil muul viisil kohaliku omavalitsuse palgal.

Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide kui riigist alamalseisvate juriidiliste isikute õppejõudude välistamine Riigikogust on kahel põhjusel taunitav. Esiteks, valiku ette seadmisega välistatakse juba ette rahva eeldatavalt helgemad pead parlamendi koosseisust, sooritades nõnda karuteene rahvale,

kelle kultuuri säilimist läbi aegade põhiseaduse preambula kohaselt Eesti Vabariik peab tagama. Teiseks oleks siin tegemist põhiseaduse §-s 12 lg 1 sätestatud võrdsuse printsiibi rikkumisega, kuna välistatud oleksid ainult Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide õppejõud, samal ajal kui eraülikoolide ja välismaa ülikoolide õppejõududel oleks lubatud olla Riigikogu liige. Võrdsuse printsiibi kohaselt ei ole ainult tema tööandja põhjal lubatud teha vahet kahe teadlase vahel, keda mõlemat kaitseb põhiseaduse § 38 lg 1.

20. § 64 lg 2 p 4

Paragrahvis 64 lõike 2 punktis 4 asendatakse sõna "Riigikohus" sõnaga "Põhiseaduse Kohus".

(2. nimekiri)

Muudatus tuleneb Põhiseaduse Kohtu asutamisest (vt § 150).

21. § 65 p 4

Paragrahvi 65 punkti 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"4) kinnitab välislepinguid vastavalt põhiseaduse §-le 121;".

(1.nimekiri)

Kaasneb muudatusega §-s 121.

22. § 65 p 7

Paragrahvi 65 punkti 7 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"7) teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku riigikontrolöri ning õiguskantsleri ametissenimetamiseks;".

(1.nimekiri)

Põhiseaduse § 65 p. 7 formuleerib Riigikogu kompetentsi nimetada ametisse Riigikohtu esimees, Eesti Panga nõukogu esimees, riigikontrolör, õiguskantsler ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja. Probleemiks on seejuures, et see saab toimuda ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul. Kõigepealt võib küsida, mida see ettepaneku tegemise kompetents tähendab? Tavaliselt võib ettepaneku vastu võtta või tagasi lükata. Kui aga vaatame PS § 65 p. 7, siis loeme, et Riigikogu nimetab Riigikohtu esimehe. Põhiseaduslike normide tavalise tähenduse kohaselt tähendab kindlas kõneviisis olev lause normatiivset kohustust – peab nimetama. Seega oleks meil selle tõlgenduse kohaselt tegemist kummalise rollide vahetumisega. President muutub poliitiliseks organiks ja parlament riiginotariks.

Kui seda tõlgendada aga sääraselt, et Riigikogul säilib teatud kaalutusruum, ei ole tegemist väiksema probleemiga, sest kui ainult presidendil on initsiatiivi või ettepaneku tegemise õigus, ja parlament keeldub seda ettepanekut järgimast, siis võib tekkida situatsioon, kus ei nimetata kedagi.

Põhiseaduse oluliste ülesannete hulka kuulub selliste blokaadide vältimine. Seega peab olema kas nii, et parlament on kohustatud presidendi ettepanekut järgima ning et sellest kohustusest teatab avalikult Riigikohus (häda korral peaks Riigikohtul olema asendusnimetamise volitus; see poleks hea lahendus, kuid blokaad lahendataks siiski) või siis (see oleks palju parem lahendus) peaks kandidaatide ettepanekud esitama parlament.

Seejuures tuleb Põhiseaduse Assambleel kardetud kandidaatide ümber puhkevat võimalikku poliitilist "lehmakauplemist" pidada väikeseks paheks võrreldes praeguste telgitaguste läbirääkimistega. PS §-s 1 lg 1 sätestatud demokraatia printsiip nõuab riikliku tahte kujundamise, sealhulgas personaalsete valikute läbipaistvust. Kui kodanik ei saa teada, kes kellele ja mida lubas, et soovitud isik soovitud kohale "upitada", ei saa demokraatia nõuetekohaselt funktsioneerida.

Lisaks tuleb pidada põhjendamatuks Põhiseaduse Assambleel väljendatud kartust, et Vabariigi President võib pärast pikka ettevalmistatavat protseduuri jätta kandidaadi kinnitamata, sest sarnaselt ministritega ei koonduks presidendi kätte sisuline otsustamisõigus, vaid ainult formaalne notarifunktsioon. President ei saa tagasi lükata parlamendi otsust, sest parlament on rahva represantiivorgan, kes otsustab parlamentaarses demokraatias kõiki olulisi küsimusi, vaid ta kinnitab sisuliselt parlamendi otsuse kontrollides, kas see langetati põhiseaduse norme järgides, ning annab sellele riigipea funktsioonist tuleneva erapooletusega tegevuseks põhiseaduses ettenähtud sõltumatuse.

23. § 65 p 8

Paragrahvi 65 punkti 8 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"7) teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete ametissenimetamiseks;".

(1.nimekiri)

24. § 65 p 11

Paragrahvi 65 punkti 11 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega;".

(2. nimekiri)

Riigikogu õigusaktid on reguleeritud PS §-s 65 p. 1 ja nendeks on seadus ja otsus. Peale selle võib Riigikogu pöörduda avalikkuse poole avaldusega, mis kohustab poliitiliselt. Avaldus erineb otsusest selle tõttu, et otsust peab Vabariigi Valitsus PS § 87 p. 3 alusel täitma, avaldust aga mitte. PS § 65 p. 11 sätestab Riigikogu kompetentsi esineda avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole. See on Riigikogu üldist avalduste vastuvõtmise kompetentsi kitsendav, sest on piiratud avalduste adressaatide ringi.

25. § 71 lg 3

Paragrahvi 74 lõiget 3 täiendatakse pärast sõna "moodustamise" sõnadega "alused ja".

(2.nimekiri)

26. § 74 lg 1

Paragrahvi 74 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, Eesti Panga nõukogu, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri ning õiguskantsleri poole.

(1.nimekiri)

Kaasneb muudatusega §-s 127.

27. § 76

Paragrahvi 76 lause 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Tema suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.”.

(1.nimekiri)

Redaktsiooniline täpsustus.

PÕHISEADUSE 5.PEATÜKK “VABARIIGI PRESIDENT”

28. § 78 p 2

Paragrahvi 78 punkti 2 muudetakse ja sõnastatakse 2 järgmiselt:

“2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi suursaadikud ja saadikud ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud suursaadikute ja saadikute volikirjad;”.

(1.nimekiri)

Nii Viini rahvusvahelise suhtlemise konventsioon kui ka välissuhtlemise seadus näevad ette, et riigipea sooritab toiminguid diplomaatiliste esinduste juhtide volitamisel riigi nimel, mitte aga madalama positsiooniga diplomaatiliste esindajatega . Senise põhiseaduse sätte teksti järgi peaks Vabariigi President nimetama ametisse kõik diplomaatilised esindajad (sh konsulid ja asjurid).

29. § 78 p 11

Paragrahvi 78 punkti 11 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“11) nimetab Riigikogu ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe ja liikmed, riigikontrolöri ning õiguskantsleri.”.

(1.nimekiri)

30. § 78 p 13

Paragrahvi 78 punkti 13 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“13) nimetab ametisse kohtunikud;”.

(1.nimekiri)

31. § 78 p 14

Paragrahvi 78 punkti 14 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“14) annab ohvitseri auastmeid;”.

(1.nimekiri)

Kehtiva põhiseaduse teksti järgi peaks Vabariigi President andma kõik sõjaväelised auastmed, sh ka allohvitseride omi. Muudatus on vajalik otstarbekuse ja senise õigusliku praktika (allohvitseri auastmeid annab kaitseväge juhataja) põhiseaduse tekstiga vastavusse viimiseks.

32. § 78 p 15

Paragrahvi 78 punkti 15 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“15) annab riiklikke autasusid ja diplomaatilisi auastmeid;”.

(1.nimekiri)

33. § 78 p 16

Paragrahvi 78 punkti 16 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“16) juhatab Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu istungeid, millel ta osaleb;”.

(1.nimekiri)

See säte sisaldab presidendi õiguse võtta vajadusel osa Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu tööst. Nimetatud õigus on kindlasti vajalik tema põhiseaduslike ülesannete täitmiseks. Kaasneb muudatustega 10.peatükis.

34. § 78 p 17

Paragrahvi 78 punkti 17 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“17) kuulutab välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse §-le 129;”.

(1.nimekiri)

Kaasneb muudatustega 10.peatükis.

35. § 78 p.18

Paragrahvi 78 punkti 18 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“18) kuulutab välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt põhiseaduse §-le 128.”.

(1.nimekiri)

Kaasneb muudatustega 10.peatükis.

36. § 78 p 20

Paragrahvi 78 punkti 20 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“20) teeb ettepaneku õiguskantsleri suhtes kriminaalmenetluse algatamiseks vastavalt põhiseaduse §-le 145;”.

(1. nimekiri)

Redaktsiooniline täpsustus.

37. § 79

Komisjon soovib muuta Vabariigi Presidendi valimise korda. Kõigepealt soovib komisjon kaaluda valimisorgani muutmist ja pakub selleks neli võimalust:

- 1) valimiskogu;
- 2) rahvas;
- 3) Riigikogu.
- 4) senise valimissüsteemi säilitamine.

Olenemata sellest, milline alternatiiv valitakse, tuleks lisada säte "Võrdse arvu häälte puhul osutub valituks kandidaatidest vanim."

Komisjon märgib, et valimisorganid ei ole esitatud eelistavas järjekorras.

(1. nimekiri)

Alternatiiv 1:

Esimese alternatiivi puhul valiks Vabariigi Presidendi eriline valimisorgan, mille moodustumisel ei osaleks ükski teine põhiseaduslik institutsioon. See võimaldaks vabariigi Presidendi isikul täita erinevate võimude tasakaalustaja funktsiooni. Presidendi kandidaadi ülesseadmise õigus oleks vähemalt kümnel tuhandel hääleõiguslikul Eesti Vabariigi kodanikul.

Valimiskogu koosneks valijameestest, kes valitakse vabadel isikuvalimistel valimisringkondadest. Hääleõigus ja kandideerimisõigus Valimiskogusse oleks ühetaoline Riigikogu valimistega.

Vabariigi President valitakse läbirääkimisteta salajasel hääletusel. Igal Valimiskogu liikmel on üks hääl. Valituks osutumiseks peab kandidaat saama 50%+1 häält. Kui esimeses hääletusvoorus ei osutuks ükski kandidaat valituks, korraldatakse samal päeval teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutuks valituks kandidaat, kes sai rohkem poolthääli.

Alternatiiv 2:

Teise alternatiivi puhul valitaks president rahva otsese tahteavalduse alusel, juhindudes sellest, et kui esimeses voorus ükski kandidaat ei saa 50 % + 1 häält, korraldataks nädala pärast kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor. Teises hääletusvoorus osutuks valituks kandidaat, kes sai rohkem poolthääli.

Alternatiiv 3:

Vabariigi Presidendi valib Riigikogu vastavalt senisele valimiskorraldusele selle erisusega, et kolmandas voorus osutub valituks rohkem poolthääli saanud kandidaat. See süsteem on võimalik korrigeeriv alternatiiv senisele valimissüsteemile, mis muudab valimismenetluse kestel valimisorganit.

Alternatiiv 4:

Säilitada põhiseaduse §-s 78 kehtiv valimissüsteem. Kuid muuta seda nii, et Valimiskogu viimases voorus on valituks osutumiseks vajalik poolthälte enamus (mitte hääletamisest osavõtnute häälteenamus).

38. § 82

Paragrahvi § 82 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Vabariigi Presidendi volitused lõpevad:

- 1) uue Vabariigi Presidendi ametisseastumisega;*
- 2) ametist tagasiastumisega;*
- 3) surma korral;*
- 4) kui ta ei ole ajutiselt võimetuna kuus kuud järjest täitnud oma ülesandeid;*
- 5) teda kestvalt võimetuks tunnistava Põhiseaduse Kohtu otsuse jõustumisest;*
- 6) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega.”*

(2. nimekiri)

Nii paragrahvis 82 kui paragrahvis 83 on käsitletud presidendi volituste lõppemise aluseid. Kehtiv põhiseaduse tekst on struktuurilt põhjendamatult keerukas, mistõttu peeti vajalikuks tuua kõik presidendi ametivolituste lõppemise alused paragrahvi 82 ühtse loeteluna.

See tingis kahe täiendava punkti (4 ja 5) lisamise ka § 82. Samuti muudeti loetelu järjekorda ametivolituste lõppemise esinemise aluste tõenäosuse järjekorras.

Lisatud punkt 5 tuleneb kehtiva põhiseaduse § 83 lõikest 1. Lisatud punkt 4 tuleneb kehtiva põhiseaduse § 83 lõikest 4. Kummagi täiendava punktiga ei ole muudetud kehtiva põhiseaduse mõtet.

39. § 83 lg 1

Paragrahvi § 83 lõikes 1 asendatakse sõna “Riigikohtu” sõnaga “Põhiseaduse Kohtu”.

(2. nimekiri)

Muudatus tuleneb Põhiseaduse Kohtu asutamisest (vt § 150).

Kui nõustutakse § 82 muudatusega, sõnastada § 83 lg 1 järgmiselt:

“Kui Vabariigi Presidendi volitused on enne tähtaega lõppenud või ta ei saa oma ülesandeid ajutiselt täita, lähevad Vabariigi Presidendi ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele.”

(2. nimekiri)

40. § 83 lg 3

Paragrahvi 83 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks.

(1. nimekiri)

Riigikogu erakorralisteks valimisteks ja seaduste välja kuulutamata jätmiseks nõusoleku andmisel teostab Riigikohus põhiseaduspärasuse kontrolli. Nimetatud toimingute otstarbekohasust Riigikohus hinnata ei saa, sest see nõuaks kohtule olemuslikult võõra poliitilise võimu teostamist. Sellise põhiseaduspärasuse kontrolli järele puudub aga vajadus. Oht, et Riigikogu esimees kuritarvitab temale antud volitusi, ei ole suurem kui Vabariigi Presidendi puhul.

41. § 83 lg 4

Kui Vabariigi Presidendi valimise korra muutmisel eelistatakse valimisorganina valimiskogu või rahvast (vt. § 56), muudetakse § 83 lõige 4 ja sõnastatakse järgmiselt :

“Kui Vabariigi President ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib Riigikogu kuuekümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79.”.

(1.nimekiri)

Muudatus tähtaja suhtes tuleneb sellest, et põhiseaduse § 83 lg 4 sätestatud 14 päeva jooksul ei ole tehniliselt võimalik läbi viia Vabariigi Presidendi valimisi rahva või valimiskogu poolt.

42. § 83 lg 4

Paragrahvi 83 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Vabariigi Presidendi erakorralised valimised toimuvad neljateistkümne päeva jooksul alates Vabariigi Presidendi volituste ennetähtaegsest lõppemisest.”.

(2. nimekiri)

Muudatus tuleneb kõigi presidendi ametivolituste lõppemise aluste sätestamisest §-s 82. Paragrahvis 83 lõike 4 lause esimeses pooles on sätestatud, et uus president valitakse juhul, kui ta ei ole saanud oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest, kuid lause teisest osast ning samuti §-st 82 tulenevalt välistatakse võimalus, et tegemist oleks erakorralise volituste lõppemisega. Seega, kui ametivolitused lõppevad muul viisil kui korraliselt (ning ametikohustuste mittetäitmine üle kolme kuu järjest seda kindlasti on), siis ei ole tegemist korralise ametivolituste lõppemise, vaid erakorralise ametivolituste lõppemisega, mistõttu tuleks see ühe alusena ka § 82 loetelus sätestada.

43. § 85

Paragrahvi 85 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Vabariigi President on puutumatu. Tema suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.”.

(1. nimekiri)

Kriminaalmenetluslikud immuuniteeditagatised on Vabariigi Presidendi ametiülesannete täitmiseks vajalikud ning neid on kasutatud erinevates põhiseadustes riigipea suhtes reeglina kasutatud. Mõneti küsitav on see, et kehtivas põhiseaduses ei ole sätestatud presidendi üldist immuuniteeti, nagu see on tehtud §-s 76 Riigikogu liikme puhul.

PÕHISEADUSE 6.PEATÜKK "VABARIIGI VALITSUS"

44. § 87 p 4

Paragrahvi 87 punkti 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"4) esitab Riigikogule seaduseelnõusid ja kinnitamiseks välislepinguid;".

(1.nimekiri)

Muudatus kaasneb muudatusega §-s 121.

45. § 87 p 7

Paragrahvi 87 punkti 7 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"7) korraldab suhtlemist teiste riikidega ja sõlmib välislepinguid;".

(1. nimekiri)

Eesti kehtiva põhiseaduse sihiks on täpsus ja ammendavus, sellest on tingitud ka põhiseaduslike riigiorganite kompetentside üksikasjalikke loetelusid sisaldavate paragrahvide esinemine. Välissuhtlemise valdkonnas ei ole aga sellest üldpõhimõttest kinni peetud. Põhiseaduses on kajastamata jäänud täidesaatva riigivõimu oluline pädevus, mis seisneb välislepingute sõlmimises ja mis nii teiste riikide kui Eesti varasemates põhiseadustes on leidnud äramärkimist. Põhiseaduslik volitus sõlmida välislepinguid on laiaulatuslik ning temast tulenevad mitmed kompetentsid (läbirääkimiste pidamine ja esindajate määramine läbirääkimisteks, valminud tekstile allakirjutamine ja lepingu jõustamine, kui ei ole ette nähtud selle lepingu ratifitseerimist). Sellest tulenebki tema olulisus ja koht põhiseaduse tasemel.

46. § 101 lg 1

Paragrahvi 101 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"Vabariigi Valitsuse liikme suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul."

(1. nimekiri)

Redaktsiooniline täpsustus.

PÕHISEADUSE 7.PEATÜKK "SEADUSANDLUS"

47. § 103 lg 1

Paragrahvis 103 lõikes 1 tehakse järgmised muudatused:

- 1) senine punkt 5 loetakse punktiks 6;
- 2) lõiget 1 täiendatakse punktiga 5 järgmises sõnastuses:

"5) vähemalt 25 000 hääleõiguslikul kodanikul rahvaalgatuse korras;".

(2. nimekiri)

Rahva kaasamine aktiivsemale riigielus osalemisele temale riigivõimu teostamiseks veel ühe võimaluse andmisega suurendaks riigivõimu legitiimsust ning lähendaks üksikisikuid riigile.

48. § 103 lg 3

Paragrahvi täiendatakse lõikega 3 järgmises sõnastuses:

“Riigikogus tema koosseisu volituste lõppemisel vastu võtmata jäänud seaduseelnõud loetakse Riigikogus äralangenuiks.”.

(2. nimekiri)

Põhiseaduses ega Riigikogu kodukorra seaduses ei ole sätestatud, mis juhtub eelnõudega, mida ei jõuta Riigikogu koosseisu volituste lõppemiseni lõpuni menetleda. Lähtuda ei tuleks seisukohast, et tõenäoline uus poliitiline enamus peab pooleliolevad eelnõud etteantud korras lõpuni menetlema, sest sel viisil võiks järgmise Riigikogu koosseisu töö edukalt mõneks ajaks halvata. Nimetatud probleem oli lahendatud 1938. aasta põhiseaduse §-97.

49. § 104 lg 2 p 5

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“5) rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadus;”.

(2. nimekiri)

Sarnaselt rahvahääletuse seadusele peaks konstitutsiooniliste seaduste hulka kuuluma ka rahvaalgatuse korda sätestav seadus.

50. § 104 lg 2 p 6

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“6) Riigikogu töö- ja kodukorra seadus ja Riigikogu liikme seadus;”.

(2. nimekiri)

Ei ole otstarbekas eraldi Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse olemasolu, nendes sisalduvad normid (s.t praegu kehtiva kodukorra seaduse normid ja suurem osa töökorra seaduse normidest) võiksid sisalduda hoopis ühtses aktis – Riigikogu töö- ja kodukorra seaduses. Riigikogu liikme seadusesse koondatakse kokku kõik Riigikogu liikme ametiseisundit korraldavad sätted (näit. Riigikogu liikme volitused, seisund, ametihüved jms).

51. § 104 lg 2 p 7

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 7 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“7) Vabariigi Presidendi seadus;”.

(2. nimekiri)

52. § 104 lg 2 p 9

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 9 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“9) Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigikohtuniku ja Põhiseaduse Kohtu liikme suhtes kriminaalmenetluse algatamise seadus;”.

(2. nimekiri)

Antud punktis peaksid olema hõlmatud kõik põhiseaduses nimetatud kõrged ametiisikud.

53. § 104 lg 2 p 13

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 13 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“13) riigikontrolli seadus ja õiguskantsleri töökorralduse seadus;”.

(2. nimekiri)

Sarnaselt riigikontrolli seadusele peaks § 104 lg 2 loetelus sisalduma ka õiguskantsleri töökorraldust reguleeriv seadus, millele on viide põhiseaduse §-s 144.

54. § 104 lg 2 p 14

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 14 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“14) kohtute seadus ja kohtumenetluse seadused;”.

(1. nimekiri)

Sõna “kohtukorraldus” asendamine sõnaga “kohtute” annab võimaluse liigitada konstitutsiooniliste seaduste alla ka näiteks kohtuniku staatusega seonduva problemaatika, mis peaks olema kaitstud suurema häälteenamuse nõudega kui lihtseadus.

55. § 104 lg 2 p 15

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 15 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“15) välis- ja siselaenudesse puutuvad seadused ja seadused, millega kinnitatakse Eesti Vabariigile varaliste kohustuste võtmiseks sõlmitud lepingud;”.

(1. nimekiri)

Kehtiv § 104 lg 2 punkti 15 sõnastus on mitmeti seadnud seadusandja keerulisse olukorda, kuna sisuliselt enamus seadusandja poolt vastuvõetavatest lihtseadustest puutuvad riigi varalistesse kohustustesse.

56. § 104 lg 2 p 17

Paragrahvi 104 lõike 2 punkti 17 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“17) riigikaitset korraldavad seadused ja seadused, millega kinnitatakse Eesti Vabariigile sõjaliste kohustuste võtmiseks sõlmitud lepingud;”.

(1. nimekiri)

Riigieluliselt on vajalik, et lihtseadustest suuremat häälteenamust nõuaksid kõik riigikaitset sätestavad seadused.

57. § 106 lg 1

Paragrahvi 106 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Rahvahääletusele ei saa panna ega rahvaalgatuse kaudu algatada eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute kinnitamise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.”.

(2.nimekiri)

Muudatus tuleneb ettepanekust lisada põhiseadusesse rahvaalgatuse instituut.

58. § 106 lg 2

Paragrahvi 106 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse korra sätestab seadus.”.

(2.nimekiri)

Muudatus tuleneb ettepanekust lisada põhiseadusesse rahvaalgatuse instituut.

59. § 107 lg 2

Paragrahvi 107 lõikes 2 asendatakse sõna “Riigikohus” vastavas käändes sõnadega “Põhiseaduse Kohus” vastavas käändes.

(2. nimekiri)

Muudatus tuleneb Põhiseaduse Kohtu asutamisest (vt § 150).

60. § 109 lg 1

Paragrahvi 109 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad peaministri kaasallkirja.”.

(1. nimekiri)

Riigikogu esimehe kaasallkirjaõigus Vabariigi Presidendi seadlustele ei oma vajalikkude põhiseadusepärast tähendust lähtuvalt järgmistest põhjendustest:

Riigikogu esimehe kaasallkirjaõiguse puhul muutuks Riigikogu esimees poliitiliseks figuuriks, kes oleks hiljem Riigikogus seadluste arutamisel seotud enda poolt antud kaasallkirjaga ja kaasvastutav seadluse eest;

Riigikogu esimehel ei ole kaasallkirja andmisel pädevust esindada tervet Riigikogu, mistõttu tema kaasallkirjal puudub sisuline kaal.

61. § 110

Paragrahvi 110 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses:

“Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei saa Vabariigi Presidendi seadlusega kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse § 104 lg 2 punktides 1-14 ja 16 loetletud seadusi.”

(1.nimekiri)

Ettepanekuga antakse Vabariigi Presidendile erandina erakorralise seisukorra ajal või sõjaseisukorra ajal õigus anda seadlusi riigieelarve, riiklikke makse ja § 104 lg 2 punktides 15 ja 17 sätestavate seaduste kehtestamiseks, muutmiseks või tühistamiseks. Riigi rahandusvaldkonda ja riigikaitse valdkonda puudutavate seaduste muutmine võib olla hädavajalik, et kaasata täiendavaid rahalisi vahendeid või teha olulisi täiendavaid riigikaitse otsustusi, näiteks sõlmida sõjalisi lepinguid vms. Selline võimalus saab olla vajalik aga ainult konkreetsetes kriisisituatsioonides, nagu erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Loomulikult peavad nimetatud valdkondades seaduste andmiseks olema lisaks erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra kehtivusele aktuaalsed ka põhiseaduse § 109 lõikes 1 sätestatud eeltingimused.

Nimetatud muudatusettepanek on tihedalt seotud põhiseaduse muutmise ettepanekuga § 104 lg 2 punktide 15 ja 17 sõnastuste kohta.

PÕHISEADUSE 8.PEATÜKK “RAHANDUS JA RIIGIEELARVE”

62. § 112

Paragrahvi 112 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses :

“Eesti Panga presidendi volituste kestus on viis aastat.”.

(1. nimekiri)

Praeguses põhiseaduse redaktsioonis on Riigikohtu esimehe ja liikmete, õiguskantsleri, riigikontrolöri, kaitseväe juhataja (ülemjuhataja) ametisse nimetamine, sealhulgas õiguskantsleri ja riigikontrolöri osas volituste kestus, sätestatud kaks korda, esmalt paragrahvis 65 ning seejärel vastavat institutsiooni reguleerivas osas. Erandiks on Eesti Panga nõukogu esimees ja liikmed ning Eesti Panga president. Eesti Panga nõukogu osas aga muudatusi antud sättesse sisse viia ei ole vajalik, kuna selle organi staatus parlamendi järelevalveorganina ei nõua põhiseaduses täpsemat reguleerimist.

63. § 113

Paragrahvi 113 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid, sundkindlustuse maksed ja muud riiklikud maksed sätestab seadus.”.

(1. nimekiri)

Muudatusettepanek tuleneb sellest, et riiklikud varalised koormised saavad eksisteerida vaid seaduse alusel

64. § 115 lg 3

Paragrahvi 115 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Riigikogu võib eelarveaasta kestel Vabariigi Valitsuse ettepanekul vastu võtta riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve.”.

(1. nimekiri)

Valitsuse ainupädevuses peaks olema ka riigieelarve muutmise algatamine, sarnaselt lisaeelarvega.

65. § 116 lg 1

Paragrahvi 116 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Riigieelarve või lisaeelarve eelnõude muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise või kulude suurendamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad.”.

(1. nimekiri)

Praegusest põhiseaduse tekstist otseselt ei tulene kohustust näidata ära rahalised kohustused ka lisaeelarve eelnõu kohta. Tuluallikate näitamiseks on vajadus vaid juhul, kui suurenevad kulud või vähenevad tulud, vastasel korral on tegu ümberpaigutusega.

66. § 118

Paragrahvi 118 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Kui riigieelarve ei ole eelarveaasta alguseks jõustunud, võib iga kuu teha kulutusi ühe kaheteistkümnendikuni eelmises eelarves ettenähtud kulutustest.”.

(1. nimekiri)

Puudub vajadus ära näidata eelarve kehtima hakkamise tähtpäevana eelarveaasta algust, kuna see tuleneb §-st 115. Muudetava sõnastuse kohaselt on kulutuste tegemine lubatud nii juhul, mil eelarvet pole vastu võetud kui ka selle väljakuulutamata jätmise korral, samuti juhul, mil eelarve on välja kuulutatud, kuid ei ole veel avaldatud. Kulutusi tuleb piirata lähtuvalt eelmisest eelarvest, mitte eelmisel eelarveaastal tehtud kulutustest, kuna viimaste suurus ei ole koheselt teada.

PÕHISEADUSE 9.PEATÜKK “VÄLISSUHTED JA VÄLISLEPINGUD”

67. § 121

Paragrahvis 121 muudetakse asendatakse sõnad “ratifitseerib ja denonsseerib” sõnadega “kinnitab seadusega”;

(1.nimekiri)

Eesti põhiseaduse mõistekasutus erineb siinkohal rahvusvaheliselt väljakujunenud terminoloogiast. Ratifitseerimise all mõistetakse üldlevinud tähenduses lepingu jõustamist selle riigipea poolt allkirjastamises ja ratifitseerimiskirjade vahetamises ja deponeerimises. (Laiemas tähenduses on ratifitseerimine kaheetapilise lepingu sõlmimise protseduuri teine osa, mis on vajalik juhul, kui lepingu jõustamisel ei piisa volitatud esindajate poolt lepingule alla kirjutamisest ja vajalik on kõrgeima välislepingute sõlmimise põhiseadusliku pädevusega riigiorgani aktiga antud nõusolek. Selles tähenduses, kui tegemist ei ole riigipeaga, kasutatakse ratifitseerimise asemel üldiselt termineid “heakskiitmine”, “nõusolek” jms. Siin tuleb veel märkida, et kuigi parlamentaarse riigikorra maal on ka välissuhtlemises ja lepingute sõlmimisel rõhk riigipea asemel valitsusel, tuntakse riigiõigusliku instituudina siiski olulisemate lepingute ratifitseerimist riigipea poolt.). Ratifitseerimist nõudvad lepingute sõlmimise protseduuri on reeglina kaasatud parlament, kes annab nende lepingute sõlmimiseks loa, parlamendi sekkumist ei nimetata aga ratifitseerimiseks. Lähtudes Eesti sõjaeelsest konstitutsiooniõigusest on käesolevaga parlamendi poolt lepingu sõlmimises osalemise protseduur nimetatud kinnitamiseks.

Täidesaatva võimu otsustuspädevust see lepingu sõlmimisel ei suurendaks, kuna põhiseaduse § 78 p. 6 sätestab presidendile mitte iseseisva otsustusõiguse vaid *kohustuse* kirjutada alla parlamendi kinnitatud lepingute ratifitseerimiskirjadele.

Vajalik oleks ka põhiseaduse tasandil täpsustada, millise aktiga Riigikogu lepingu kinnitab. Lähtudes Eestis nii sõjaeelsest kui praegusest praktikast ning ka asjaolust, et enamasti on kinnitatavate lepingute puhul tegemist üldnorme sisaldavate aktidega, mille asend siseõiguses kõrge, tuleb õigeks pidada nende kinnitamist seadusega. Pealegi on vajalik tagada nende preventiivse põhiseaduslikkuse kontrolli võimalus läbi presidendi poolt väljakuulutamise instituudi.

Uues redaktsioonis ei ole mainitud Riigikogu pädevust osaleda rahvusvahelise lepingu denonsseerimises kui lepingu kehtivuse lõpetamise protseduuris. Riigikogu niisugune pädevus on tuletatav aga tema rollist lepingu sõlmimisel. Nimelt tagab presidendi formaalne pädevus lepingu ratifitseerimisel, et täitevvõimule ei ole ka Riigikogu poolt lepingu kinnitamisel jäetud võimalust lepingu sõlmimise üle otsustada, vaid Riigikogu on teinud sisulise otsuse lepingu sõlmida ja lepingust tulenevad kohustused Eesti õigusesse üle kanda. Seepärast peab Riigikogu otsustama ka vastupidise protseduuri, n.ö., *actus contrarius*'e andmise. Põhimõtteliselt on võimalik ka denonsseerimise säilitamine põhiseaduse sõnastuses, sätestades, et Riigikogu otsustab ka rahvusvahelise lepingu denonsseerimise. Denonsseerimine ei ole tegelikult aga ainus viis Eesti suhtes lepingu kehtivuse mõjutamiseks, eksisteerivad kõrvuti sellega ka niisugused instituudid, nagu lepingu kehtivuse peatamine või lepingust väljaastumine, mis on nimetatud välissuhtlemisseaduse §-s 29. Et pretendeerida põhiseadusliku regulatsiooni formaalsele ammendavusele, tuleks üles loetleda ka viimatinimetatud toimingud, see võiks aga viia põhiseaduse teksti liigselt koormamisele.

68. § 121 p 2

Paragrahvi 121 punktis 2 asendatakse sõna “tühistamist” sõnadega “kehtetuks tunnistamist”

(2.nimekiri)

Terminiga “tühistamine” tähistatakse õigusterminoloogias õigusakti kehtivuse lõpetamist tagasiulatuvalt, mis tähendab akti poolt loodud õiguslike tagajärgede mittetunnistamist. Nii

radikaalne toiming on mõeldav praktikas peamiselt eraõiguses lepingute puhul. Ei ole aga ette näha juhtumit, kus rahvusvahelise lepingu rakendamiseks oleks vaja mõni Eesti seadus tühistada.

69. § 122 lg 1

Paragrahvi 122 lõike 1 2.lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Eesti määrab oma mere- ja õhupiiri kooskõlas rahvusvahelise õigusega.”.

(1. nimekiri)

See muudatus välistab rahvusvahelise tavaõiguse samastamise ja segamise rahvusvahelistes lepingutes sisalduvate kirjalike normidega ning väldib muudki küsitavused. Eesti ei ole liitunud kaasaja mereõiguse konventsioonidega (mis kodifitseerivad rahvusvahelist tavaõigust) ja seetõttu ei loo need konventsioonid Eestile ka õigusi ja kohustusi ning ei ole seega õiguslikuks aluseks Eesti mere- ja õhupiiride kindlaksmääramisel. Kui lähtudagi sellest, et nimetatud konventsioonid Eestit kui osapooliks mitteolevat riiki ei seo (küll seob Eestit siiski tavaõiguse, mille sisu nimetatud konventsioonidega kattub), võimaldab põhiseaduse sõnastuse range järgimine tõlgendust, mille kohaselt norm väljendab kohustust Eesti riigile liitumiseks rahvusvaheliste konventsioonidega, vastasel korral pole mere- ja õhupiiride fikseerimine võimalik. Seega oleks esiteks mõeldav asendada formuleering “rahvusvahelised konventsioonid” laiemaga sõnastusega “rahvusvaheline õigus”, millega on kaasa mõeldud nii rahvusvahelised konventsioonid, muud riikidevahelised lepingud, kui ka kirjutamata rahvusvaheline õigus. Teiseks tuleks praegune range formuleering “alusel”, mis seondub kõrgemajoolise õigusakti delegatsiooni, volitusega mingi toimingu tegemiseks või õigusakti andmiseks (vrldl. § 87 p.6 ja 94 – Vabariigi Valitsus ja minister annavad määrusi seaduse *alusel* ja täitmiseks), asendada üldisema tähendusega terminiga “kooskõlas”, mis ei viita õigusaktide hierarhilisele seosele, vaid ainult nende omavahelise vastuolu puudumisele.

Samaaegselt sõna “alusel” asendamisega kõrvaldatakse ka umbisikuline kõneviis. Rahvusvaheline õigus ei määra ju ise kindlaks Eesti piire, neid määrab ju lõppastmes Eesti riik ise.

70. § 122 lg 2

Paragrahvis 122 lõikes 2 asendatakse sõna “ratifitseerimiseks” sõnaga “kinnitamiseks”.

(1.nimekiri)

Kaasneb muudatusega §-s 121.

71. § 123 lg 2

Paragrahvi 123 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Kui Eesti seadused on vastuolus Riigikogu poolt kinnitatud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.”.

(1.nimekiri)

Sõnade “muud aktid” väljajätt tuleneb soovist likvideerida kehtivast ebaõnnestunud sõnastusest tulenev võimalik segadus jättes välja täiesti ebavajalikud sõnad. Otseses tähenduses haarab väljend

“muud aktid” endasse ju absoluutselt kõik õigusaktid (kaasa arvatud ka põhiseaduse, mis oleks vastuolus paragrahvi esimeses lõikes kindlaksmääratud normihierarhiaga). Samas on välislepingud ju endastmõistetavalt ülemuslikud ka seadusest madalamalseisvate aktide üle.

PÕHISEADUSE 10.PEATÜKK “RIIGIKAITSE”

72. § 124 lg 3

Paragrahvi 127 lõike 3 laused 1 ja 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on kaitseväe- ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused.

Kaitseväe- ja asendusteenistuses olevate isikute õigusliku seisundi sätestab seadus.”;

(1. nimekiri)

Nimetatud parandus kõrvaldaks terminoloogilise vea, sest selle sätte mõtteks on teenistusliigi nimetamine, praeguses sõnastuses on tegu institutsiooniga.

73. § 124 lg 3

Paragrahvi 124 lõike 3 lause 2 loetelu täiendatakse §-ga 57.

(1. nimekiri)

Põhiseaduse Assamblee otsustas kaitseväelaste hääleõiguse piirangut põhiseaduses mitte sätestada ning vastavad ettepanekud, millega nimetatud kitsendust sarnaselt 1938. aasta põhiseadusele kehtestada sooviti, ei leidnud assamblee enamuse heakskiitu.

Põhiseaduse tekstilisel tõlgendusel on siiski võimalik nimetatud piirangut kehtestada. Riigikaitse peatüki paragrahvis 124 lg 3 on loetletud põhiseaduslikud õigused, mida piirata ei tohi ka teenistuse erilaadi huvides. Kaitseväes poliitiliste õiguste teostamist võib pidada, kuigi vaieldavalt, ohtlikuks riigi julgeolekule, tugevdades kaitseväes poliitilist meelsust (samas võib aga väita ka vastupidist, rõhutades asjaolu, et kaitseväelaste poliitilised huvid saavad konventsionaalse lahenduse üksnes juhtudel, kui neil on võimalik oma poliitilisi huve legaalsel viisil väljendada). Samuti võib märkida, et teenistuse erilaadi huvides on, kui erakorralise või sõjaseisukorra ajal piiratakse kaitseväelaste õigust osa võtta rahvahääletusest. Seejuures põhiseaduse § 124 lg 3 lause 2 kohaselt hääleõiguse piiramine seadusega on võimalik. Antud loetelu ei tohiks mõista üksnes põhiseaduse 2. peatükis nimetatud õigusi reguleerivaks, kuivõrd käsitletud on põhiseaduslikke, mitte põhiõigusi.

Ka süstemaatilise tõlgendusega ei saaks piisavalt kaitseväes olevate isikute poliitilisi õigusi tagada, kuivõrd kaitseväelaste õiguslikku seisundit, sealhulgas mistahes õigusi ja kohustusi, käsitletakse Riigikaitse peatükis.

Kuigi ajaloolise tõlgenduse abil on küsimus üheselt lahendatav, tuleks kaaluda juhul, kui põhiseaduse § 124 lg 3 lause 2 säilimist vajalikuks pidada, ka § 57 lisamist olemasolevasse loetellu.

74. § 126

Paragrahvi 126 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikaitse alused ja korralduse sätestab seadus.”.

(1. nimekiri)

Hetkel on §-s 126 püütud nimetada riigikaitse seadusi, (rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus) ent selline loetelu ei kata paraku küllalt mitmekesist kaitsealast seadusandlust, mistõttu oleks vaja seda sätet viia kooskõlla praktiliste vajadustega. Juba rahuaja ja sõjaaja riigikaitse seaduste nimetamine on temaatika jagamise tõttu kujunenud segadusttekitavaks. Seadusloome arenguloogika seisukohalt on mõistlik jätta seadused nimeliselt mainimata.

75. § 127

Paragrahvi 127 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Vabariigi Valitsus tagab riigi välise julgeoleku ning juhib seaduse alusel riigi kaitset. Peaminister moodustab seaduses sätestatud korras Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu. Sõjaseisukorra ajal allub kaitseväge peaministrile.”

(1.nimekiri)

Põhiprobleemiks riigi kaitsejõudude juhtimisel on kujunenud kõrgeima juhtimise hajumine ja topeltalluvus. See topeltalluvus moodustab kahekordse ning omavahel kattuvate funktsioonidega juhtimismehhanismi nii kaitseväge juhataja ja kaitseministri vahel ning ka presidendi ja valitsuse vahel. Kaitsejõud vajavad käsuliini korraldamiseks selle ülemistel astmetel samasugust selgust nagu madalamatel tasanditel. Eesti parlamentaarse riigikorralduse juures saab riigikaitse tegelikult juhiks olla üksnes Vabariigi Valitsus, kellel on poliitiline vastutus parlamendi ees ning kellele allub täitev-korraldav aparaat selle funktsiooni efektiivseks täitmiseks.

Kriisi eskaleerumise kõrgeimaks astmeks on sõda ning kriisiolukorrad lahendab kõigis astmetes täitevvõimuna Vabariigi Valitsus. Sellest tulenevalt ei saa üleminekul erakorralisest olukorrast sõjaolukorrale riigiõiguslikult juhtkond muutuda.

Põhiseaduse Assamblees ei olnud täna tõusetunud probleemid sellise põhjalikkusega läbi nähtavad. Tänapäevases olukorras on tekkinud rida praktilisi probleeme ning on ilmne, et selline ülesehitus, kus Vabariigi Presidendile on pandud terve rida täitevvõimu funktsioone riigikaitse valdkonnas ei õigusta ennast.

Presidendi kõrgema juhtimise funktsioon oleks sümboolne ning samas sisutühi ja tekitaks üksnes määratlematust. Seetõttu on vajalik loobuda § 127 kasutatud sõnastusest, mille järgi president on riigikaitse kõrgeim juht ning viia kogu riigikaitse juhtimine selgelt üksnes valitsuse alla. Sõjaseisukorra spetsiifikast tulenevalt peaks riiki sõjaseisukorra ajal juhitama ainuisikuliselt peaministri kaudu ning see tagaks käsuliini selge legitimeerimiseahela kõige kõrgema tipuni. Vabariigi Presidendile jääks alles enamik temal praegu olemasolevaid poliitilise tasandi korraldusõiguse funktsioone. Suurimaks muudatuseks on see, et agressiooni määratleb samuti organ, mis asub valitsuse juures. President on selle otsuse väljakuulutajaks rahvusvahelisel tasandil.

Kindlasti on riigikaitse koordineerimiseks vaja nõuandvat organit. Kõrgema juhtimise korrastamisega seoses tuleks see nõuandev organ paigutada valitsuse juurde. Esimese küsimuseks sellise organi juures on vastutus ning tegelik otsustusõigus peaks kindlasti jääma eelkõige täitevvõimu juurde.

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

Nõukogu põhiülesandeks on ka agressiooni määratlemine. See on mõeldud üksnes sel juhul, kui Riigikogu ei saa kokku tulla otsust tegema ning agressiooni korral vajatakse kiiret otsustust. Seetõttu pole selle otsuse tegemisel ette nähtud kogu valitsuse koosseisu koosolemist. Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu koosseisu saab laiendada väga erinevate ametnikega, keda peab nt seaduse alusel teatud otsuste tegemiseks ära kuulama. (kaitseväe juhataja, julgeolekuteenistuste juhid jne). Vabariigi President võib vastavalt § osa võtta RJN istungitest. Toodud skeem teostaks kaitsejõudude juhtimist selgelt meie riigikorraldusliku mõtte kohaselt täitev-korraldava võimu alluvuses.

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

76. § 128

Paragrahvi 128 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Riigikogu kehtestab Vabariigi Valitsuse ettepanekul sõjaseisukorra ning otsustab kaitseväe mobiliseerimise ja kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

Vabariigi President kuulutab välja Riigikogu otsuse alusel või Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu ettepanekul Riigikogu otsust ära ootamata välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni.”.

(1. nimekiri)

Paragrahvi 127 tulenenud muudatustest tulenevalt on valitsusele antud õigus teha Riigikogule ettepanek sõjaseisukorra kehtestamiseks. See tuleneb otseselt Valitsuse riigikaitse juhtimise funktsioonist ning tagab seda, et ettepaneku esitajal oleks selge poliitiline vastutus oma ettepanekust tulenevate tagajärgede suhtes.

Vabariigi Presidendile on jäetud nii Riigikogu kui RJN poolt tehtud otsuse puhul rahvusvahelis-õiguslikult vajalik väljakuulutamise funktsioon. Nimetatud toimingut sooritavad rahvusvahelis-õiguslikult eelkõige riigipead.

RJN ettepanek on presidendile siduv ning välistaks olukorra, kus riigi valitsemise ja julgeoleku eest vastutav valitsus oleks nimetatud ülitahtsa otsuse tegemisest kõrvale jäetud.

77. § 129

Paragrahvi 129 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul kahekolmandikulise häälteenamusega kehtestada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks. Erakorralise seisukorra kuulutab välja Vabariigi President.

Erakorralise seisukorra korralduse sätestab seadus.”.

(1.nimekiri)

Seoses §-s 127 esitatud muudatusettepanekutega, mille järgi korrastatakse riigikaitse kõrgeima juhtimise korraldust, tuleb § 129 välja jätta põhjendamatu presidendi õigus teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra kehtestamiseks. Kogu vastutus erakorralise seisukorra juhtimise eest lasub Vabariigi Valitsusel. Andes presidendile võimaluse täiendavalt täitevvõimuga konkureerimiseks, muudame poliitilise vastutuse ebaselgemaks. Seega võib täitevvõim oma ülesannete täitmisel sattuda põhjendamatult sõltuvusse presidendi ettepanekuõigusest.

Samas tekib presidendile õigus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. See õigus korrespondeeruks § 128 muudatusettepanekutes esitatud presidendi õigusega Riigikogu poolt kehtestatud sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise õigusega.

Teise probleemina § 129 puhul on üles kerkinud selles paragrahvis sätestatud nõue, mille järgi Riigikogu saab erakorralist seisukorda välja kuulutada üksnes koosseisu häälteenamusega. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse ilmnedes võib sellise kvoorumi nõue väljakuulutamist oluliselt takistada. Pealegi võib tekkida raskusi koosseisu häälteenamuse kokkusaamisega. Selline olukord võib ohustada riiklikult vajalike meetodite kasutuselevõtmise võimalusi kriisiolukorra lahendamiseks. Seega on põhjendatud koosseisu häälteenamuse nõudest loobumine. Asemele tuleb kahekolmandikulise häälteenamuse nõue on ühelt poolt erakorralise seisukorra väljakuulutamist hõlbustav, sest otsust saab teha kohale saabunud saadikute häältega, kelle kvoorumi hulka ei pruugi määratleda. Teiselt poolt muudab kahekolmandikulise häälteenamuse nõue otsuse tegemist keerukamaks, eriti juhul, kui enamus saadikuid saabub kohale.

78. § 131 lg 1

Paragrahvi 131 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei toimu rahvahääletusi, ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.”.

(1.nimekiri)

Kui § 56 täiendatakse rahvaalgatusega, tuleb § 131 lg 1 sõnastada järgmiselt:

“Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei toimu rahvahääletusi ega rahvaalgatusi, ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.”.

PÕHISEADUSE 11.PEATÜKK “RIIGIKONTROLL”

79. § 133

Paragrahvi 133 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikontroll kontrollib:

- 1) riigieelarve täitmist;*
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;*
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja kasutamist ning riiklike kohustuste*

täitmiseks eraldatud vahendite kasutamist seaduses sätestatud ulatuses ja korras;

4) avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevust seaduses sätestatud ulatuses ja korras;

5) nende eraõiguslike isikute majandustegevust, kus riigil on üle poole osalusega määratud häältest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik, samuti eraõiguslike isikute riiklike kohustuste täitmiseks eraldatud vahendite kasutamist, seaduses sätestatud ulatuses ja korras.”.

(1. nimekiri)

Riigieelarve täitmise, eelkõige riigi vara kasutamise ja säilimise kontrolli kaudu on hõlmatud riigiasutuste majandustegevuse kontrollimine. Juurde on lisatud avalik-õiguslike isikute majandustegevus. Täielikult on muudetud eraõiguslike isikute kontrollimise sätet, mitte seostades kontrolli rangelt kapitaliosalusega või laenude ja lepingutega.

80. § 134 lg 1

Paragrahvi 134 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse Vabariigi President Riigikogu ettepanekul. Riigikontrolöri saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.”.

(1. nimekiri)

81. § 135

Paragrahvi 135 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikontrolör esitab Riigikogule ettekande kontrollitulemuste kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.”.

(1. nimekiri)

Muudatusettepanek tuleneb sellest, et tagada Riigikontrolli aruandlus kogu tegevuse kohta, mitte ainult riigi vara kasutamise ja säilimise kohta.

82. § 136 lg 1

Paragrahvi 136 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikontrolör võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest.”.

(1. nimekiri)

Muudatusettepanek tuleneb sellest, et vältida võimalikke konflikte Vabariigi Valitsuse istungitel ning anda riigikontrolörile õiguskantsleriga sarnane õigus osaleda Riigikogu istungitel.

83. § 138 lg 1

Paragrahvi 138 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“Riigikontrolöri suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse ettepanekul.”.

(1.nimekiri)

PÕHISEADUSE 12.PEATÜKK "ÕIGUSKANTSLER"

84. § 139

Paragrahvi 139 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Õiguskantsler teeb Riigikogule põhiseaduse paragrahvides 76, 85, 101, 138, 153 ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme suhtes kriminaalmenetluse algatamiseks."

(1. nimekiri)

Redaktsiooniline täpsustus.

85. § 139

Paragrahvi § 139 senised lõiked 2 ja 3 loetakse lõigeteks 3 ja 4 ning paragrahvi täiendatakse uue 2.lõikega järgmises sõnastuses :

"Õiguskantsler teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse tegevuse üle põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste järgimisel."

(1. nimekiri)

Muudatusettepanek tuleneb sellest, et omistada õiguskantslerile ombudsmani pädevus.

86. § 140 lg 1

Paragrahvi 140 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Õiguskantsleri nimetab ametisse Vabariigi President Riigikogu ettepanekul seitsmeks aastaks."

(1.nimekiri)

87. § 142

Paragrahv 142 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"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 õiguskantsleri poolt määratud mõistliku tähtaja jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

Kui akt ei ole õiguskantsleri poolt määratud tähtaja jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt või selle säte kehtetuks."

(1.nimekiri)

Põhiseaduse § 142 annab riigivõimu või kohaliku omavalitsuse asutusele aega 20 päeva, et viia õigustloov akt kooskõlla põhiseadusega ning sama tähtaja möödudes on õiguskantsleril kohustus pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada kooskõlla mitte viidud akt põhiseaduse

vastaseks. 20-päevane tähtaeg on liialt lühike, kuna mingi akti muutmise menetlus võtab kaugelt rohkem aega kui 20 päeva. Kindlate tähtaega sätestamine põhiseaduses on üldse erandlik praktika. Ei ole otstarbekas sätestada midagi, mida pole võimalik täita.

88. § 142 lg 2

Paragrahvi 142 lõikes 2 asendatakse sõna "Riigikohtule" sõnaga "Põhiseaduse Kohtule".

(2. nimekiri)

Muudatus tuleneb Põhiseaduse Kohtu asutamisest (vt. § 150)

89. § 143

Paragrahvi 143 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule oma tegevuse kohta ettekande."

(1. nimekiri)

Praegune § 143 käsitleb õiguskantsleri ülevaadet Riigikogule vaid põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt. Omistades õiguskantslerile aga ka ombudsmani pädevuse, peaks õiguskantsleri igaaastane ettekanne hõlmama lisaks tema teise funktsiooni – järelevalve põhiõiguste järgimise üle.

90. § 145

Paragrahvi 145 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Õiguskantsleri suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul."

(1.nimekiri)

Redaktsiooniline täpsustus.

PÕHISEADUSE 13.PEATÜKK "KOHUS"

91. § 148

Paragrahvi 148 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Kohtusüsteem koosneb:

- 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest;*
- 2) ringkonnakohtutest;*
- 3) Riigikohtust.*

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus.

Erikohtute loomise mõnda liiki kohtuasjade jaoks sätestab seadus.

Erakorraliste kohtute moodustamine on keelatud.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

Esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korralduse kohtumenetluses sätestab seadus.”.

(1. nimekiri)

92. § 149

Paragrahvi 149 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Riigikohtu esimehe ja liikmed nimetab ametisse Vabariigi President Riigikogu ettepanekul.

Muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President seaduses sätestatud korras.”.

(1. nimekiri)

93. § 150

Paragrahvi 150 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Põhiseaduse Kohus:

1) otsustab Vabariigi Presidendi või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu taotluse alusel seaduse vastavuse põhiseadusele;

2) otsustab õiguskantsleri taotluse alusel seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloova akti vastavuse põhiseadusele või seadusele;

3) lahendab igapäevase kaebused põhiõiguse rikkumise kohta, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud;

4) lahendab kohaliku omavalitsuse kaebused põhiseaduses tagatud pädevuse kaitseks, kui muid õiguskaitse võimalusi ei leidu või kui olemasolevad on ammendatud;

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

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

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

(2. nimekiri)

Komisjon peab vajalikuks rõhutada, et esmalt vajab otsustamist Põhiseaduse Kohtu loomise vajadus ning alles seejärel saab täpsustada kohtu pädevust. Riigikohtust eraldiseisva ja ainult põhiseaduslike vaidlusküsimuste lahendamisele spetsialiseerunud Põhiseaduse Kohtu asutamist nõuab põhiõiguste paremaks kaitseks loodav põhiõiguse hagi. Põhiseaduse Kohus kindlustab põhiseadusõiguse arengu, hoiab riigorganid neile põhiseadusega määratud võimu piirides ning tagab põhiõiguste kaitse, aidates nii muuhulgas ka vältida Eesti riigi kaotusi Euroopa Inimõiguste Kohtus.

94. § 151

Paragrahvi 151 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

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

Kohtu liikmeks võib valida kogenud ja tunnustatud juristi.

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

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

Põhiseaduse Kohtu töökorralduse sätestab seadus."

(2. nimekiri)

Põhiseaduse Kohtu suured volitused nõuavad tugevat demokraatlikku legitiimsiooni, mille tagab kohtu liikmete valimine Riigikogu poolt. Kahekolmandikuline häälteenamuse nõue ja kohtu liikmeskonna perioodiline vahetumine väldivad kohtu parteilist politiseerumist. Vabariigi President teostab kohtuniku ametisse nimetamisel põhiseaduspärasuse kontrolli, otstarbekuse kaalutlustel ei saa president ametisse nimetamisest keelduda. Kohtuniku ametisse nimetamine riigipea poolt rõhutab ühtlasi ka kohtu liikme erapooletust ja sõltumatust. Kindel ametiaeg ja liikmeskonna perioodiline vahetumine väldivad kohtu "kivinemist" ning tagavad legitiimsiooni jätkuva uuendamise. Teistkordse valimise keeld tugevdab kohtuniku sõltumatust.

95. § 152 lg 1

Paragrahvi 152 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

"Kui kohus teeb kohtuasja lahendamisel kindlaks, et rakendamisele kuuluv seadus on vastuolus põhiseadusega, peatab ta menetluse ja esitab küsimuse otsustamiseks Riigikohtule.

Kui Riigikohus on tunnistanud seaduse kehtetuks, jätab kohus selle rakendamata."

(1. nimekiri)

Riigikogu kui rahvaesinduse autoriteedi kindlustamiseks ja õiguskindluse tagamiseks seatakse kohtuasja lahendamisel seaduse rakendamata jätmise sõltuvusse Riigikohtu otsusest. Komisjoni aruteludes jäi lahtiseks, kas põhiseadusega monopoliseerida ka seadusest alamalseivate õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse ja seaduspärasuse otsustamine Põhiseaduse Kohtule. Sellega on seotud ka § 142 ja 150 muutmise ettepanekud.

Kui otsustatakse luua Põhiseaduse Kohus, tuleb §-s 152 sõna "Riigikohus" asendada sõnaga "Põhiseaduse Kohus" vastavas käändes.

96. § 153

Paragrahvi 153 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Kohtuniku suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult Riigikohtu ettepanekul Vabariigi Presidendi nõusolekul.

Riigikohtu esimehe ja liikme suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.”.

(1. nimekiri)

Kui otsustatakse luua Põhiseaduse Kohus, tuleb § 153 lg 2 muudatus sõnastada järgmiselt:

“Riigikohtu esimehe ja liikme ning Põhiseaduse Kohtu liikme suhtes saab kriminaalmenetluse algatada ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.”.

PÕHISEADUSE 14.PEATÜKK “KOHALIK OMAVALITSUS”

97. § 154 lg 2

Paragrahvi 154 lõike 2 lauses 1 asendatakse sõnad “seaduse alusel” sõnaga “seadusega”.

(2. nimekiri)

Omaavalitsusgarantii nõuab kõikide kohalikule omavalitsusele sunniviisiliselt pandud riiklike kohustuste täitmise finantseerimist riigieelarvest, seega ei saa olla seaduse alusel pandud riiklike kohustusi, mida ei finantseerita riigieelarvest.

98. § 157 lg 2

Paragrahvi 157 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt :

“Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ja lõive ning panna peale koormisi.”.

(1.nimekiri)

Silmas pidades seda, et mõistete kasutus peab põhiseaduse erinevates paragrahvides olema võimalikult ühtlane (vt. § 113), tuleb § 157 lg 2 täiendada. Kohalike lõivude käsitlemine kohalike maksudena ei ole korrektne.

Probleemide nimekiri

Riigikogu uurimiskomisjon

Probleemiks on nn. uurimiskomisjoni sätte puudumine põhiseaduses. Uurimiskomisjon on parlamentaarses demokraatias seadusandliku võimu kontrollifunktsioonist lähtuv parlamendi instrument täitevvõimu tegevuse kontrollimiseks. See moodustatakse *ad hoc* teatud konkreetse juhu uurimiseks kindlast arvust Riigikogu liikmetest. Seejuures oleks uurimiskomisjoni pädevuse piiriks Riigikogu põhiseaduslik kompetents, millest tulenevalt võiks uurimiskomisjone jaotada kolmeks: seadusandluse küsimustega tegelevad, kontrolliga tegelevad (selgitamiseks välja möödalaskmisi täitevvõimu sfääris) ja kollegiaalküsimustega tegelevad (uurimaks Riigikogu enda liikmete tegevust) uurimiskomisjonid. Uurimiskomisjon on kõige tähtsam parlamentaarse kontrollifunktsiooni teostamise vahend.

Uurimiskomisjoni kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste komisjonidega on see, et ta tuleb moodustada, kui seda nõuab teatud arv (üks kolmandik, üks neljandik või üks viiendik) parlamendi liikmetest. Võib juhtuda, et just nende küsimuste uurimist, mis seda kõige enam väärisksid, valitsus ei soovi, sest mõni selle liikmetest või valitsusasutustest võib olla asjasse segatud. Kui nüüd parlamendi enamus näitab üles solidaarsust valitsusega ning keeldub uurimisega tegelemast, on opositsioonil käed seotud ja parlamendi kontrollifunktsioon muutub sõnakõlksuks. Säärase situatsiooni vältimiseks peab opositsioonil olema kompetents moodustada uurimistoimingute teostamiseks vajalik komisjon ka vastu valitseva poliitilise enamuse tahet. Uurimiskomisjon kujutab endast seetõttu eelkõige opositsiooni relva, mis võimaldab valitsejal silma peal hoida, mõjudes stabiliseerivalt ja distsiplineerivalt.

Teiseks toimuvad uurimiskomisjoni istungid reeglina avalikult, et võimaldada sel viisil paremini tagasisidet valijaga. Sellega erineb uurimiskomisjon oluliselt tavalisest komisjonist, mille istungid peaksid kompromisside saavutamise lihtsustamiseks olema avalikkusele suletud. Pärast oma töö lõpuleviimist peaks uurimiskomisjon avaldama lõpparuande, mis võib anda ainet avalikuks diskussiooniks või viia mõningatel juhtudel koguni valitsusele umbusalduse avaldamiseni. Erandi avalikkuse põhimõttest peaks moodustama asjaolud, mille väljaselgitamine nõuab tutvumist riigisaladustega või muudel põhjustel, mis on loetletud põhiseaduse §-s 24 lg 3 l. 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 põhiseaduse §§ 22, 23, 146 kohaselt kohtuvõimu ainupädevuses. Kui uurimiskomisjon hakkaks otsustama, kas keegi on süüdi või mitte, ületaks ta sellega parlamendi põhiseaduslikku pädevust. Parlamentaarsest kontrollifunktsioonist tuleneb, et uurimiskomisjoni kompetentsi saab kuuluda ainult faktiliste asjaolude tuvastamine, ilma et ta tohiks langetada otsust isiku süü kohta. Et just faktilised asjaolud võivad viia mõne isiku hilisema süüdimõistmiseni kohtu poolt, tuleb uurimiskomisjoni uurimistegevuses rakendada kriminaalmenetluse koodeksi garantiisid vastavalt.

Lõpuks peaksid, juhul kui uurimiskomisjon seda vajalikuks peab, kõik täidesaatva võimu ametisutused ja kohtud olema kohustatud osutama uurimiskomisjonile ametiabi ning varustama teda vajaliku teabega. Uurimiskomisjoni kompetents peaks hõlmama muu hulgas õiguse anda korraldusi isikutele uurimiskomisjoni ette ilmumiseks, teostada dokumentide kontrolli ja kohapealset vaatlust kõigis riigiasutustes jne.

Uurimiskomisjoni sätte süstemaatiline asukoht võiks olla PS § 71 lg 2 (praegused lg 2 ja 3 muutuksid lõigeteks 3 ja 4). (Lähtuvalt eelpool toodust võiks uurimiskomisjoni sätte formuleerida näiteks: Riigikogul on õigus ja vähemalt ühe neljandiku Riigikogu liikmete nõudmisel kohustus moodustada uurimiskomisjon seadusandlusküsimuse, täidesaatva võimu organi või Riigikogu liikme tegevuse uurimiseks. Uurimiskomisjoni istungitele kohaldatakse põhiseaduse § 24 lg 3 ja 4. Kõik täidesaatva võimu organid ja kohtud on kohustatud oma pädevuse piires osutama uurimiskomisjonile ametiabi. Uurimiskomisjoni aruanne ei kuulu vaidlustamisele kohtus.)

3.2. MUUDATUSETTEPANEKUD PÕHISEADUSE TÄIENDAMISEKS SEoses EESTI VABARIIGI VÕIMALIKU ÜHINEMISEGA EUROOPA LIIDUGA

1. Täiendada § 1 lõikega 3 järgmises sõnastuses:

“Eesti võib liituda rahvahääletuse alusel Euroopa Liiduga põhiseaduse §-s 123’ ettenähtud tingimustel.”.

2. Täiendada 9.peatükki §-ga 123¹ järgmises sõnastuses:

“§ 123¹

Eesti võib vastastikkuse ja võrdsuse põhimõttel Euroopa Liidu organitele delegeerida põhiseadusest tulenevaid riigivõimuvolitusi nende ühiseks teostamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide poolt ulatuses, mis on liidu aluseks olevate lepingute rakendamiseks vajalik, ja tingimusel, et see ei vastusta põhiseaduse preambulas sätestatud Eesti riikluse aluspõhimõtteid ja ülesandeid.

Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega.”.

PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON**KOMISJONI LIIKME H.-J. UIBOPUU ERIARVAMUS**

Esitan eriarvamuse järgmistele põhiseaduse muudatusettepanekute kohta :

1. § 65 p 7

Paragrahvi § 65 punkti 7 muutmine on problemaatiline. Selle muudatuse põhjenduse järgi „...President ei saa tagasi lükata parlamendi otsust, sest parlament on rahva representiivorgan, mis otsustab parlamentaarses demokraatias kõik olulisi küsimusi...“, kuid Vabariigi President on kohustatud ainult rahvahääletusel vastuvõetud seaduse väivitamatult välja kuulutama (§ 105). Vabariigi Presidendil on „formaalne“ kontrollimisõigus. (Vaata ka *Henn-Jüri Uibopuu, Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi*, Tallinn 1993, lk. 47-49).

2. § 74 lg 1

Siin on välja jäetud kaitseväge juhataja (ja ülemjuhataja). Ei kiida heaks rügemendi struktuuri muutmist, kuna see oleks eeldaks võimude tasakaalustatuse põhimõtte rikkumise. Põhiseaduse 78 punkt 16 lähtub sellest, et Vabariigi President on Eesti rügemendi kõrgeim juht, tegemist on sümbolise pädevusega (vt. *Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi*, lk. 54-55). Kuna kaitseväge juhataja nagu ka Vabariigi President on kontinuiteedi ja stabiilsuse hoidja ja ei tohi oleneda päevapoliitikast, siis ei saa kaitseväge juhataja nimetamist jätta lihtseaduses sätestatud korras Vabariigi Valitsusele, sest valitsuse ametisolek on eeltingimus Riigikogust ja ei ole välistatud uue valitsuse ametissenimetamine.

3. § 79

Ei ole nõus sellega, et lisatakse säte „Võrdse arvu häälte puhul osutub valituks kandidaatidest vanim“. Selliseid sätteid võib leida ainult “hea vanas nõukogude võimuses”! Näiteks Austria Presidendi Valimise Seaduse (*BGBI 1971/57*) § 20 näeb ette, et häälte võrdsuse juhul toimuvad valimised nii kaua, kuni §-s 17 ettenähtud enamus on saavutatud.

4. § 83 lg 3

Ei saa nõustuda sellega, et Riigikogu esimehele antakse seaduste väljakuulutamise jätkmise alal sama pädevus nagu Vabariigi Presidendile. Arvesse tuleb võtta seda, et president andis põhiseaduse § 81 kohaselt ametivande, Riigikogu esimees aga presidendi asendamisel mitte. Riigikogu liikme ametivanne (Riigikogu töökorra seadus, *RT 1992, 46, 582*) erineb presidendi ametivandest. Siin puudub näiteks säte, et tema annaks pühaliku töötuse kaitsta vanikumalt Eesti Vabariigi põhiseadust jne. Ta ei taha kindlasti volitusi kuritarvitada, aga Vabariigi Presidendi puhul on tema ametivande tõttu selline oht kindlasti väiksem.

5. 127

Uus rügemendi juhtimisstruktuur vajab minu arvates rahvahääletust. Ei ole selle skeemiga nõus, kuigi mõned argumendid stabiilsuse suhtes on arusaadavad, kuid stabiilsus on paremini

garanteeritud sellega, et kaitseväge juhataja ei olene Riigikogu heatahtlikkusest. Tema amet on sõjaväeline ja mitte poliitiline. Mis puudutab Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu koosseisu, siis sellisesse komisjoni peavad kuuluma ka liikmed väljaspool valitsust. Muudatuse põhjenduses öeldakse, et Rahvusliku Julgeoleku Nõukogu koosseisu saab laiendada.



Prof. dr. Henn-Jüri Uibopuu

Salzburgis, ...²⁷ mail 1998.aastal