

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses

Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein
SIGMA

1997

1. Sissejuhatus

Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseadus on üks silmapaistavamaid Kesk- ja Ida-Euroopa uutest põhiseadustest.

Mind paluti osutada põhiseaduse erinevatele probleemidele seoses võimaliku põhiseaduse reformiga. Järgnev aruanne osutab põhiliselt probleemidele seoses demokraatia mõistega: parlamendi roll ja pädevus, võimude lahusus, parlamendi suhted valitsuse ja presidendiga ning veel mõned sarnased probleemid.

Alustuseks tahaksin öelda, et Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiõigustest- ja vabadustest on saanud näide kui sisukast ja pea täielikust põhiliste õiguste ja vabaduste peatükist. On eriti oluline, et norm, mis sätestab õiguste ja vabaduste piiramist põhiseaduse §-s 11, limiteerib ka samas sellist piiramist. Vastavalt seaduse tekstile peavad need piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Sellise formuleeringuga on Eesti põhiseadus võtnud omaks suuna, mis on arenenud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni ja teiste Lääne-Euroopa teise maailmasõja järgsete konstitutsioonide baasil.

2. Riigikogu roll

2.1 Riigikogu ülesehitusega seonduvad probleemid.

Eesti Vabariigi põhiseadus on §-ga 64 valinud Prantsuse süsteemi, vastavalt millele kaotab valitsuse liige oma mandaadi parlamendis. Selline lahendus on täiesti võimalik, kuigi ta ei ole eriti tuntud parlamentaarsetes või pool-parlamentaarsetes süsteemides.

Probleem tõusetub, kui parlamendi liikmeid võivad asendada alternatiivsed liikmed, kellel puudub kindel mandaat. Vastavalt põhiseaduse § 64 viimasele lausele lõppevad Riigikogu liikme volituste taastumisel asendusliikme volitused. Selline säte ei ole kooskõlas parlamendi liikme vaba mandaadi printsiibiga Saksa konstitutsioonilises õiguses. Isik, kes ei tea, millal tema mandaat lõpeb ministri tagasiastumise korral, leiab end äärmiselt ebakindlalt positsioonilt.

Sellisele parlamendi asendusliikmele on võimalik avaldada survet, ähvardades teda, et valitsuse liige astub tagasi ja võtab tema koha. Viimane on küll vähe usutav, kuid poliitilistel asjaoludel võib see arvesse tulla.

Tulenevalt eelnevast soovitan ma tungivalt muuta vastavat sätet Eesti põhiseaduses. Lahendus võiks olla järgmine: kas valitsuse liige kaotab oma mandaadi ning asendatakse ühe parlamendi liikmega kuni järgmiste valimisteni, või aktsepteerida situatsioon, kus valitsuse liige võib samal ajal olla parlamendi liige.

Huvitav on võrrelda praegust Eesti süsteemi Prantsuse omaga, kus samuti ei ühti valitsuse ja parlamendi liikmelisus. Prantsusmaal kaotavad parlamendi liikmed, kes on nimetatud ministriteks, oma parlamentaarsed mandaadid kohe. Nad ei saa mandaati tagasi pärast ministri kohalt tagasi astumist või positsioonilt lahkumist muul moel.

Prantsusmaal oli 1970-ndatel diskussioon teemal, kas võimaldada ministritel uuesti tagasi saada nende mandaadid parlamendis, kui nad on lõpetanud oma tegevuse ministritena. Prantsuse *Conseil Constitutionnel* otsustas, et selline süsteem ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuna vastavalt konstitutsioonile kaotab parlamendi liige, kes nimetatakse ministriks, oma mandaadi parlamendis tingimata.

2.2 Riigikogu pädevus

Riigikogul on eesti rahva esindajana loomulikult täielik õigus võtta vastu seadusi ja otsuseid. Ta otsustab ka rahvahääletuse korraldamise. Need sätted ning § 65 pn-des 3-6 sätestatu kuuluvad parlamendi normaalse kompetentsi hulka.

§ 65 pn-d 7, 8, 9, 10, 11, 16 sätestavad eripädevuse, mille võib küsimuse alla panna. Kaheldav on, kas nii paljud riigiametnikud peavad otseselt nimetatud saama Riigikogu poolt presidendi ettepanekul.

Vastavalt pn-le 7 nimetab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri, kaitseväge juhataja või ülemjuhataja. Ei ole kindel, et see on parim võimalus süsteemile, kus valitsus baseerub parlamendi usaldusel, nagu see Eesti puhul on.

Kui planeeritakse põhiseaduse muutmist, tuleks küsida, kas need normid omavad praktilist väärtust.

2.3 Riigikogu reservpädevus

Vastavalt § 65 pn-le 16 lahendab Riigikogu muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. Selline säte annab Riigikogule üldise reservpädevuse kõigis avalikes asjades.

Ei ole kindel, kas säärane säte on põhiseaduses vajalik ning seda eriti praktilisest küljest, kui küsimuse all on, millises ulatuses on mingi asi valitsuse, parlamendi või presidendi pädevuses. Hetkel on lahendus parlamendi kasuks, kuid kaheldav on ta näiteks juhul, kui lahendatav küsimus on täidesaatva iseloomuga.

Kui kohtu pädevuses on otsustada, millised on parlamentaarsete organite kompetentsid, on § 65 pn-st 16 tulenev reservklausel ebakindel säte. Kui on aktsepteeritud konstitutsiooniline taasläbivaatamine kohtu poolt, tuleks jätta konstitutsioonikohtu, või nagu Eesti puhul Riigikohtu otsustada, kuidas riigi kõrgemate organite vahel võimud on lahutatud.

Mulle ei ole teada ühtki modernset põhiseadust, mis sisaldaks sellist sätet parlamendi kasuks.

2.4 Õigus teha arupärimisi

Vastavalt põhiseaduse §-le 74 on igal Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole. See on hästi teada-tuntud parlamentaarne usutlemise õigus, mis eksisteerib kõigis parlamentaarsetes süsteemides.

Eesti Vabariigi põhiseaduse eriliseks tunnusjooneks on, et arupärimistega võib otseselt pöörduda ka Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja poole. Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul.

Vastavalt antud sättele peavad ka toodud avalike ametkondade esindajad andma vastust parlamendi ees. See asetab neid väga raskesse positsiooni, eriti kui vastavad isikud sõltuvad

valitsuse või presidendi korraldustest või kui nad kannavad legaalselt kohustust tegutseda sõltumatult.

Parlamentaarsetele süsteemile on omane, et valitsuse ministrid vastavad küsimustele parlamendis. Samast menetlust rakendatakse ka siis, kui küsimused puudutavad teisi täidesaatva või riigiorгани akte. Saksa süsteemi kohaselt, kus Föderaalpangal on selge iseseisvus, ei saa panga presidendile parlamendis küsimusi esitada. Teatud juhtudel on võimalik esitada küsimusi rahandusministrile, kuid mitte panga presidendile.

Küsimuste esitamise võimalus kaitseväge ülemjuhatajale loob kindlasti probleeme presidendi ja valitsuse positsioonide suhtes. Vastavalt § 78 pn-le 16 on Vabariigi President Eesti riigikaitse kõrgeim juht. §-st 87 nähtub, et üldine kontroll relvajõudude üle on valitsuse pädevuses.

Teen ettepaneku kustutada §-s 74 sätestatud võimalus esitada arupärimisi peale valitsuse liikmete ka teistele isikutele.

3. Presidendi valimine

§-s 79 sätestatud presidendi valimise protseduur on äärmiselt komplitseeritud. Ühendatud on kaks süsteemi: valimine parlamendi poolt ja spetsiaalse valimiskogu poolt. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste volikogude esindajatest ning valimiskogu astub tegevusse ainult siis, kui parlament ei ole olnud võimeline presidenti valida.

Süsteem, mis ei anna presidendile selget legitiimsust, on kaheldav. Valik tuleks teha ühe kasuks: valimine kas ainult parlamendi poolt või ainult spetsiaalse valimiskogu poolt.

Tuua võib palju argumente, miks parlament ei tohiks presidenti valida, eriti lihthälteenamusega. Just seetõttu sätestab § 79 kahekolmandikulise häälteenamuse nõude.

Põhiseaduse muudatusi arutav komisjon peaks uurima, kas ei oleks parem lahendus, kui presidendi valiks spetsiaalne valimiskogu või vahetult rahvas. Mitmed Euroopa põhiseadused sätestavad presidendi valimise otse rahva poolt.

Saksa süsteemi kohaselt, mis baseerub föderaalsel struktuuril, valitakse president valimiskogu poolt, mis koosneb föderaalse parlamendi liikmetest ning vastavast hulgast kohaliku maapäeva liikmetest.

§-i 79 puhul on problemaatiline kahe erineva süsteemi kombineerimine. Vabariigi Presidendil peaks olema selge legitiimsus igas olukorras. Seetõttu vajab selgitamist, kas Eesti Vabariigi põhiseadus peaks aktsepteerima ühe selge ja kindla süsteemi presidendi valimiseks.

4. Parlamendi ja valitsuse vahelised suhted

4.1 Valitsuse moodustamine

Valitsuse moodustamise protseduur algab peaministri kandidaadi kindlaks määramisega, kes moodustab valitsuse Riigikogu kaudu. Viimane tähendab, et Riigikogu otsustab esmalt, kas Vabariigi Presidendi poolt määratud kandidaadile anda volitusi valitsuse moodustamiseks.

Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministri kandidaat esitab seitsme päeva jooksul valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul

valitsuse ametisse (§ 89). Puudub formaalne usaldusavalendus valitsusele ning ei peaministrit ega valitsust ei valita otseselt.

Volituse andmist võib vaadelda ka Riigikogu otsusena valida peaminister.

Tuleb arvesse võtta, et vastavalt §-le 92 astub Vabariigi Valitsus tagasi, kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust. Vastavalt §-le 97 on võimalik avaldada umbusaldust ka ministrile, kes seejärel vabastatakse ametist.

Vastuoluline paistab valitsuse moodustamine viisil, kus Riigikogu saab peaministri valimisel öelda ainult oma arvamuse ning samas avaldada umbusaldust isegi üksikule ministrile. Otstarbekam oleks avaldada usaldust peaministrile, kel oli volitus moodustada valitsus, pärast valitsuse moodustamist. Sellist moodust saaks ilmselt esitleda ka parlamendi praktika kaudu.

4.2 Parlamendi laialisaatmine ja umbusalduse avaldamine

Poliitilise kriisi puhul Eestis võib tõeliseks raskuseks osutada § 92 ja 97 omavaheline suhe. Võib isegi öelda, et nende vahel valitseb teatud vastuolu.

Vastavalt §-le 92 astub Vabariigi Valitsus tagasi, kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust (§ 92 lg 1 pn 3).

Vastavalt §-le 97 võib Vabariigi President valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral kolme päeva jooksul valitsuse ettepanekul välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised. See tähendab, et pärast umbusalduse avaldamist võib parlamendi laiali saata. See jällegi tähendab, et vastupidiselt §-s 92 sätestatule, ei ole Vabariigi Valitsusel mitte ainult võimalus ise tagasi astuda, vaid ka võimalus teha Vabariigi Presidendile ettepanek parlamendi laiali saatmiseks.

Sellist kahe süsteemi vahelist pinget põhiseaduses tuleks vältida. Prioriteedi peaks alati andma parlamendi stabiilsusele. Kui parlament on võimeline valima uue peaministri, peaks sellega asi lõpetatud olema ja laialisaatmist ei tohiks juhtuda. Kui avaldatakse umbusaldust, ilma et valitaks uut peaministrit, on parlamendi laialisaatmiseks võimaluse jätmine korrektne lahendus.

5. Presidendi ja valitsuse vahelised suhted

Presidendi ja valitsuse vahelistes suhetes on suurima tähtsusega §-de 78 ja 87 korrektne tõlgendamine. Vastavalt § 78 pn-le 1 esindab Vabariigi President Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises. Vastavalt § 87 pn-le 1 viib Vabariigi Valitsus ellu riigi sise- ja välispoliitikat.

Ei ole kindel, kuidas eraldada mõlema riigiorgani pädevust. Ainus korrektne lahendus on tõlgendada § 78 pn-i 1 formaalselt ning § 87 pn-i 1 olemuslikult.

Presidendil on formaalne võim, valitsus juhib välispoliitikat kui sellist. Toodu on tõlgendamise küsimus ning ei vaja tingimatut muutmist.

6. Rahvahääletus

6.1 Rahvahääletuse algatamise menetlus

Vastavalt §-le 105 on Riigikogul õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele. Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

On üllatav, et § 105 ei sätesta hääletamisel referendumil kvoorumi nõuet. Harilikult rahvahääletuse seadused või põhiseaduse normid seda nõuet sisaldavad. Ma ei ole teadlik, kas spetsiaalseadusega on kvoorum sätestatud. Siiski on soovitatav sätestada kvoorum ka põhiseaduses.

Üllatav on, et rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu. Enamikes süsteemides, kus rahvahääletus on ette nähtud, algatab rahvahääletuse rahvas või mõni riigiorgan, mis otseselt ei sõltu parlamendist, näiteks president. Weimeri põhiseaduse järgi võis referendumil algatada Saksa President parlamendi vastu.

Selle üle, kas sätestada modernses põhiseaduses referendumil võimalus, võib loomulikult diskuteerida ning see on eraldi teema, mida tuleks uurida. Siiski on põhimõte, et parlamendi lihtenamus on võimeline algatama rahvahääletust, vastuolus põhimõttega rahvast. Rahvale apelleeritakse üldiselt poliitiliste raskuste korral. Väga harva tuleb sellisele otsusele parlamendi enamus.

Ainult siis, kui parlamendi enamus on arvamisel, et rahvahääletus on vajalik nende töö jätkamiseks, on referendumil korraldamine tõenäoline. § 105 lg 4 sätestab, et kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälteenamust, kuulutab president välja Riigikogu erakorralised valimised.

Võib vaielda, kas see on võimalus enamusele, kes on kaotanud valijate enamiku usalduse, et esile kutsuda uued valimised.

6.2 Rahvahääletuse objekt

Vastavalt §-le 105 on Riigikogul õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele. Kõik konstitutsioonilised süsteemid tunnevad referendumil teel seaduste vastvõtmise võimalust.

Hulga raskem on mõista, mida põhiseadus mõtleb muu riigielu küsimuse all. Väga problemaatiline on otsustada küsimusi referendumil. Küsimus peab olema formuleeritud sobival viisil, muidu ei saa seda küsimust lahendada rahvas.

Tundub, et parim lahendus oleks limiteerida referendumil küsimuste ringi seadusandluse või spetsiifiliste rahvusvaheliste lepingutega, mis nõuavad rahva või parlamendi heakskiitu.

§ 105 lg-t 3, mis sätestab, et rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik, on raske analüüsida. Millist tähendust omab see praktikas? On see otsus kohustuslik seni, kuni referendumil võetakse vastu uus otsus?

Saksa Weimeri konstitutsiooni puhul eksisteeris diskussioon, kas seadust, mis on vastu võetud referendumil, saab muuta enne uusi parlamendi valimisi. Mitmed autoriteedid pooldasid võimalust muuta seadust ainult uuel valitud parlamendil. Ei ole selge, kas sellist lahendust pooldab ka § 105 lg 3.

Tundub, et referendumil puudutavaid põhiseaduse normid tuleb uuesti üle vaadata ettevaatlikkusega.

7. Põhiseaduse muutmine

Vastavalt §-le 163 on olemas kolm alternatiivi, kuidas saab vastu võtta põhiseaduse muutmise seaduse: kiireloomulise menetlusega, rahvahääletusega, Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt. Kogu protseduur näib väga raske.

Oluline on märkida, et vastavalt §-le 166 nõuab kiireloomuline protseduur Riigikogu neljaviindikulist häälteenamust. Järelkult saab seda kasutada ainult parlamendi üksmeelsuse korral. Siiski ei ole kerge mõista, millistel asjaoludel sellist protseduuri kasutada.

Võimalik on põhiseaduse muutmise otsustamine referendumiga. Kaheldav on aga võimaluste alternatiivsus: kas võtta põhiseaduse muutmise seadus vastu referendumiga või Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt.

Sellist eristamist on seda enam raske aktsepteerida, kuna vastavalt § 165 lg-le 1 peab põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saama Riigikogu koosseisu enamuse toetuse. See tähendab, et olukorras, kus eksisteerib selge enamuse, on see enamuse vaba põhiseaduse kohustustest.

Mina soovitan kas aktsepteerida põhiseaduse muutmise üldiseks reegliks referendum või menetlus Riigikogus, viimane pärast vahepealseid valimisi ning kvalifitseeritud, näiteks kahekolmandikulise häälteenamusega.

Süsteem põhiseaduse muutmiseks kindlaksmääratud häälteenamusega põhineb arusaamal, et põhiseadust tuleb vaadelda kui püha lepingut, mis on kohustuslik maa kõikidele poliitilistele jõududele. Viimane ei ole kooskõlas põhimõttega, et lihtenamus tugeva opositsiooni vastu saaks muuta põhiseadust.

Põhiseaduse muutmine on väga tundlik küsimus kõigis demokraatlikes riikides, tuginedes õigusriigi põhimõttele ja selgele põhiseaduslikule baasile. On väga oluline, et muutmise protseduur ei oleks manipuleeritav. Süsteem, mis võimaldab tugeval enamusel, mis tõenäoliselt võidab järgmised valimised, viia põhiseadusesse sisse olulised muudatused tugeva opositsiooni vastu, ei ole kasulik.

Võib vaieldada, kas valimised võivad antud asjaoludel tähendada tegelikult rahvahääletust põhiseaduse muutmiseks. Siiski, kuna valijate peamine motivatsioon on nende tulevase enamuse valik parlamendis, omab muutmise küsimus vähest tähtsust. Seetõttu peab põhiseaduse muutmiseks parlamendis olema kvalifitseeritud enamuse.

7. Rahvusvaheline õigus ja siseriiklik õigus

Rahvusvahelisse õigusesse ja siseriiklikku õigusesse puutuvalt sätestab § 3, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Norm kuulub modernsete normide kategooriasse rahvusvahelise õiguse ja siseriikliku õiguse süsteemide reas.

Toodud norm ei laiene lepingutele. Siiski näitab § 123 lepingute osas, et ratifitseeritud leping prevaleerib seadusandlike aktide üle. See tähendab, et lepingud on ülemad võrreldes siseriikliku õigusega. Viimane on trend modernses praktikas ning tundub end õigustavat täielikult.

§ 121 sätestab, millistel asjaoludel ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepinguid, norm kirjeldab mitmeid alternatiive. Sealhulgas ei tekita § 121 pn-d 1, 2, 3 ja 4 probleeme.

§ 121 pn 5 on kaheldav norm, mis sätestab, et Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepinguid, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Ratifitseerimine siin on ratifitseerimisdokumentide formaalne vahetamine, et jõustada rahvusvaheline leping. Viimane on sätestatud Viini rahvusvaheliste lepingute konventsioonis.

Ei ole kerge mõista, et toodu peaks olema Riigikogu nõusoleku andmise aluseks. See tähendaks, et presidendi ja valitsuse kätes oleks otsustada, millal Riigikogu annab oma nõusoleku. Olulise poliitilise lepingu puhul, mis ei sisalda seadusandliku iseloomuga norme, võivad president ja valitsus vältida Riigikogu nõusoleku saamist.

Ainus, mida saab siinjuures teha, on mitte hõlmata ratifitseerimise klauslit lepingusse, vaid määrata, et leping jõustub allakirjutamisest. Viimane oleks palju mõistlikum; näiteks Saksa konstitutsiooni art. 59 § 2 sätestab süsteemi, mille kohaselt kõik olulised poliitilised lepingud nõuavad parlamendi nõusolekut.

9. Põhiseaduslik järelevalve

§ 152 ja § 15 omavaheline suhe ei ole absoluutselt selge. Vastavalt sätestatule võib igäiks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Ilmselt tähendab see, et kohus teeb oma otsuse ning seejärel saab asja esitada Riigikohtule. Neid norme tuleks selgitada.

§ 152 lg 2 sätestab, et Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Ebaselge on, kas põhiseaduse mõte, kui spetsiifiline põhjus õigusakti kehtetuks tunnistamiseks, võib tekitada raskusi.

Asjakohane tõlgendus viib järelduseni, et tegu on ainult põhiseaduse kohaselt tõlgendamise väljendamisega.

10. Põhiõigused ja vabadused

Üldiselt on põhiõigused ja vabadused väga hästi formuleeritud.

Tahaksin tähelepanu juhtida korrektselt positiivsete ja negatiivsete õiguste eristamisele, mida saab teostada ainult seadusandluse kaudu. Kui vaadelda näiteks §-i 28 (tervise kaitse), siis seal on korrektselt sätestatud, et vastavad õigused sätestatakse seadusega.

Ma ei leidnud siinkohal ühtegi normi, kus põhiseaduse muutmine oleks tõepoolest vajalik.

Kokkuvõte

Põhiseaduse muutmisel näib olevat väga tähtis muuta norme, mis puudutavad ministrite asendamist parlamendis, parlamendi, valitsuse ja presidendi vahelisi suhteid, millele on viidatud ka ülal.

Tuleb siiski märkida, et siin toodud ettepanekud põhinevad Eesti Vabariigi põhiseaduse tekstil tõlgituna inglise keelde, ilma et oleks kontrollitud üle originaaltekst.

Ettepanekud on tehtud, tundmata vastavat praktikat aastast 1992, mil põhiseadus jõustus. Siiski arutatakse toodud probleeme Eesti ekspertidega.