



A-50463

AASTARAAMAT 1990 1991

A-50463

TARTU ÜLIKOOL

EESTI AKADEEMILINE
ÕIGUSTEADUSE SELTS
1990–1991. AASTAL

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE
SELTSI AASTAKOOSOLEK

TARTU INSENERIDE MAJAS

26. oktoober 1990

TARTU 1992

Koostanud Uno Lõhmus

Hea lugeja! Seltsi kolmas aastaraamat ilmub ajal, mil Eesti on taastanud oma iseseisvuse. Poliitiliste sündmuste tormiline areng läinud tegevusaastal jättis vähe aega mõtisklustele ja akadeemilistele arutlustele. Seltsi liikmed olid hõivatud töödest seaduseelnõude kallal ja eksperthinnangute koostamisega. Kõik see jättis jälje seltsi siseelule, mistõttu aastaraamatki on eelmisest vähem mahukam.

Teisalt polnud aastakoosolek 26. oktoobril 1990 nii lühike ja kiretu, kui avaldatust võib paista. Koosolekul pidas sisutiheda ettekande "Eesti Vabariigi põhikorra ideoloogilistest ja poliitilistest alustest" dots. Edgar Talvik. Selle ettekande avaldas "Eesti Jurist" juba 1990. a. 6. numbris.

1991. a. taastas EAÕS vana traditsiooni ja kutsus 21. juunil kokku Eesti XV õigusteadlaste päeva. Aastaraamatu mahukama osa moodustavadki seal peetud ettekanded, millest enamiku me avaldame.

2
TARTU ÜLIKOOLI
RAAMATUKOGU
189559

EESTI AKADEEMILINE ÕIGUSTEADUSE
SELTS 1990-1991. AASTAL.

Koostanud Uno Lõhmus.

Eesti keeles.

Tartu Ülikool.

EV, 202400 Tartu, Ülikooli, 18.

Paljundamisele antud 29.10.1991.

Formaat 60x84/16.

Kirjutuspaber.

Kiri: Roman. Rotaprint.

Tingtrükipoognaid 2,79.

Arvestuspoognaid 3,20. Trükipoognaid 3,0.

Trükiarv 350.

Tejl. nr. 516.

TU trükikoda. EV, 202400 Tartu, Tiigi t. 78.

ÜLEVAADE EAÕS-i TEGEVUSEST PÄRAST 1989. A. OKTOOBRIKUU ÜLDKOOSOLEKUT KUNI 1990. A. OKTOOBRIKUU ÜLDKOOSOLEKUNI

EAÕS-i esimehe prof. I. Rebase aruanne

Ülevaade EAÕS-i tegevusest 20. oktoobrist 1989 kuni 26. oktoobrini 1990.

I. Liikmeskond

Seltsi liikmeskond on kasvanud ja on üldkoosoleku ajal 150, neile lisandub 35 üliõpilasliiget. Välisliikmeid on 4: prof. R. Taagepera, prof. H.-J. Uibopuu, prof. Loeber ja dr.jur. A. Taska.

II. Juhatus tegevusest

Juhatus on pidanud 8 koosolekut. Nendel arutati seltsi töö jooksvaid küsimusi ja kavandati üritusi.

Seltsi juhatus saavutas seltsi viimase iseseisvusaegse esimehe prof. A. Piibu ja prof. L. Leesmenti rehabiliteerimise.

Esitati arvamusi Eesti õiguskaitse kontseptsiooni ja politseiseaduse eelnõu kohta.

Seltsi juhatus osales rahvakirjaniku, seltsi liikme Jaan Krossi 70 a. juubeli tähistamisel ja ändis üle auaadressi.

Selts toetas rahaliselt seltsi liiget P. Järvelaidi eesti välisteadlase dr.jur. I. Tammelo kohta artikli tõlkimisel.

Juhatus avaldas ajakirjanduses toetuse seltsi liikmetele, kes osalesid ülemnõukogu valimistel. Seltsi liige J. Rätsep valiti Eesti Ülemnõukogu ja prof. I. Gräzin NSVL Ülemnõukogu liikmeks.

Oktoobris 1989 pöördus seltsi juhatus koos Demokraatliku Ühenduse "Themis" ja Eesti Juristide Liiduga Eesti Ülemnõukogu Presiidiumi poolt ettepanekuga tunnistada stalinismi kuriteod tingimusteta inimsusvastasteks kuritegudeks. Avaldus ilmus ajakirja "Themis" 1989. a. oktoobrinumbris.

Seltsi egiidi all ja seltsi finantseerimisel koostasid seltsi liikmed Edgar Talvik ja Jüri Kaljuvee Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu,

mis ilmus ajakirjas "Eesti Jurist" nr. 3 1990. a., leidis laialdast tähelepanu Eestis ja välismaal ning tunnustati üldiselt õnnestunuks.

III. Ettekandekoosolekud, arutelud ja osavõtt konverentsidest

Korraldati järgmised ettekandekoosolekud ja arutelud:

1. 23. XI 1989. a. Õiguskontseptsiooni arutelu TIMis. Osavõtjaid 8.

2. 15. XII 1989. Kohtumine J. Hindi kaitsja Jüri Rätsepaga TIMis. Osavõtjaid 30.

3. 12. I 1990. J. Uluotsa 100. sünniaastapäeva tähistamine TÜ raamatukogu konverentsisaalis. Korraldatud koos Õpetatud Eesti Seltsi ja korpalide Rotalia ja Sakala'ga. Ettekanded prof. H. Ligilt, T. Pöderilt, V. Velnerilt, J. Kannikeselt ja E. Kirsilt. Osavõtjaid 60.

4. 20. II 1990. Ettekandekoosolek TIMis. Eesti praegune riigisõiguslik seisund ja sellest tulenevad järeldused. Ettekanded prof. H.-J. Uibopuult ja H. Lindperelt. Osavõtjaid 72.

5. 20. IV 1990. Eesti Vabariigi põhiseaduse projektist. Ettekanded E. Talvikult ja J. Kaljuveelt. Osavõtjaid 80.

6. Osavõtt 21. XII 1989 Võrus Võru rajooni prokuratuuri ja Võru juriidilise rahvaülikooli teaduslik-praktilisest konverentsist "Kuriiteod, kannatanu ja õigusreform".

7. 10. I 1990. Kohtumine NSVLi rahvasaadiku prof. I. Gräziniga TIMis. Osavõtjaid 10.

8. 12. IX 1989. Prof. Klaus Krainz Grazist. Preventiivne kriminalistika. TÜ peahoones. Osavõtjaid 30.

9. 2. X 1990. Prof. A. Nelson Uppsalast "Kriminaalpoliitikast Skandinaaviamaades". TÜ peahoones. Osavõtjaid 300.

Kõigist seltsi üritustest on ilmunud teave trükiajakirjanduses ning raadios ja televisioonis.

IV. Kontaktid teiste organisatsiooniga

Eespool on näidatud üritused, mis on korraldatud koos teiste organisatsioonidega.

Selts on olnud kontaktis Läti ja Leedu juristide organisatsioonidega ja osa võtnud nende aastakoosolekutest Riias ja Vilniuses.

Seltsil on kujunenud sidemed analoogilise organisatsiooniga Soome Vabariigis - Soome Juristide Ühendusega (Suomen Lakimiesyhdistys).

Selts on oma esindajate (I. Rebane, R. Maruste, A. Leps) kaudu osa võtnud mitmesuguste komisjonide ja konsultatiivnõukogude tööst.

V. Kirjastustegevus

Aruandeperioodil ilmus EAÕSi aastaraamat 1989. 206 lk. 350 eks.

VI. Üliõpilassektsioon, Tallinna osakond ja agraarsektsioon

Üliõpilassektsioon iseseisvaid üritusi aruandeperioodil ei korraldanud, üliõpilasliikmed võtsid osa seltsi üritustest, kuid selts doteeris sektsiooni tööd.

Tallinna osakond korraldas kohtumise prof. H.-J. Uibopuuga ja dubleeris E. Talviku ja J. Kaljuvee Tartus peetud ettekandeid.

Agraarsektsioon tegeles agraarseaduste projektide ettevalmistamisega ning viimistlemisega.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI RESOLUTSIOON

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi üldkoosolek 26. oktoobril 1990, ära kuulanud EAÕS-i egiidi all valminud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu ühe koostaja Edgar Talviku ettekande ja järgnenud sõnavõttud, leiab:

1. "Eesti Juristis" nr. 3 k.a. avaldatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu võib olla aluseks Eesti Vabariigi põhiseadusele, mispärast tuleks asuda selle viimistlemisele ja ametlikus korras menetlemisele.

2. Koosolek leiab, et on edasilükkamatult vaja kiirendada tööd Eesti Vabariigi kriminaalseadustiku eelnõu viimistlemisel ja vastuvõtmisel, informeerides juriidilist üldsust eelnõu põhikontseptsioonist. Ühtlasi on vaja asuda energiliselt Eesti Vabariigi kriminaalkohtupidamise seadustiku, kohtukorralduse seaduse ja karistuste täitmist reguleeriva seadustiku, samuti administratiivvastutuse seadustiku uue redaktsiooni väljatöötamisele. Nende fundamentaalsete normatiivaktide vastuvõtmine on suur samm edasi Eesti Vabariigi kujunemisel demokraatlikuks õigusriigiks.

3. Vastavalt Eesti Vabariigi seadusele "Eesti valitsemise ajutise korra alustest" on lõpetatud Eesti Vabariigi prokuratuuriorganite allutatud NSV Liidu peaprokurörile ja nad lahutatakse NSV Liidu vastavast süsteemist (p. 1) ning Eesti Vabariigi prokuröri kinnitab ametisse Eesti Vabariigi Ülemnõukogu selle esimehe ettepanekul (p. 7). Maakondade prokurörid, samuti linnade prokurörid nimetab ametisse Eesti Vabariigi prokurör ja kinnitab Eesti Vabariigi

Ülemnõukogu. Üldsust ei ole informeeritud sellest, et Eesti Vabariigi prokuratuur oleks lahutatud NSV Liidu prokuratuuri süsteemist. Üldkoosolek leiab, et seda tuleks teha ja vabariigi uue prokurööri leidmiseks talitada vastavalt Eesti Vabariigi 16. mai 1990. a. seadusele "Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra alustest".

4. 19. juunil avaldas "Õhtuleht" väljavõtte Eesti Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1990. a. istungi protokollist nr. 27, mille kohaselt on kehtestatud, et peale "Riigi Teatajas" avaldatu loetakse Vabariigi Valitsuse ametlikuks informatsiooniks ETA ja massiteabevahendite kaudu üldsusele edastatavad valitsuse normatiivaktid. See otsus on vastuolus Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 10. mai 1990. a. seadluse "Riigi Teataja" väljaandmise kohta" (EÜVT 1990, nr. 16, art. 254) p-ga 1, mille kohaselt mitte "Õhtuleht", vaid "Riigi Teataja" on Vabariigi Valitsuse ainus ametlik väljaanne. Ühtlasi tuleb tähelepanu juhtida sellele, et "Riigi Teataja" ilmumise perioodilises vajab korrapäramist. "Riigi Teataja" ilmub võrreldes tiitellehel märgituga hilinemisega, millest johtuvalt võivad tekkida raskused normatiivakti jõustumisaja määramisel.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE

SELTSI VÄLJAANDED

- Rait Maruste. Kuritegelik subkultuur tätoveeringutes, žestides, slängis. Tartu, 1988. 168 lk.
- Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi Aastaraamat 1988. Tartu, 1989. 68 lk.
- Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi Aastaraamat 1989. Tartu, 1990. 208 lk.
- Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lõpetanute ja õigusteadust õpetanute nimekirj 1919–1989. Tartu, 1989. 66 lk.
- Edgar Talvik. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmises ja muutmiskavades. Tartu, 1991. 115 lk.
- Tekste kriminaalõiguse ajaloost. I osa: Moosese seadustest Karolinani / Koost. Jaan Sootak. Tartu, 1991. 110 lk.
- Е. Мизулина. Уголовный процесс: концепция самоограничения государства. Tartu, 1991.

XV EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEV

Tallinnas

21. juunil 1991

Eesti okupeerimisega NSVL-i poolt 1940. a. katkes Eesti Õigusteadlaste päevade korraldamine. Viimane Eesti Õigusteadlaste päev oli 30. märtsil 1940. a.

Eesti Akadeemilise Õigusteadlaste Seltsi juhatus otsustas taastada vana traditsiooni ja kutsuda 21. juuniks 1991. a. kokku XV Eesti Õigusteadlaste päeva Tallinnas ning pühendada see Eesti Vabariigi põhikorra läbiarutamisele.

XV Eesti Õigusteadlaste päeva päevakord on järgmine:

1. Päeva avamine — Eesti Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel.
2. Eesti Vabariigi uue põhiseaduse üldkontseptsioonist — ettekandjad – õigusteaduse kandidaadid Edgar Talvik ja Jüri Kaljuvee.
3. Võimude tasakaalustamise õiguslik mehhanism Eesti Vabariigi uues põhiseaduses — ettekandja õigusdokter Heinrich Schneider.
4. Eesti Vabariigi uue põhiseaduse vastuvõtmise protseduurist — ettekandja õigusdokter Ilmar Rebane.
5. Valimissüsteem Eesti Vabariigi uues põhiseaduses — ettekandja õiguskandidaat Eerik Truuväli.
6. Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi uues põhiseaduses — ettekandja TÜ vanemõpetaja Mai Saunanen.
7. Läbirääkimised.
8. Resolutsiooni läbiarutamine ja vastuvõtmine.
9. Järgmise õigusteadlaste päeva aja ja koha määramine ja õigusteadlaste päeva lõpetamine.

Eesti XV Õigusteadlaste päev peeti 21. juunil 1991. a. algusega kell 10.00 Tallinnas, Tartu mnt. 4, Ametiühingute maja suures saalis.

EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEVADEST

EAÕS-i esimees prof. Ilmar Rebane

Tänase kokkutulekuga tahame jätkata Eesti õigusteadlaste päevade traditsiooni. Nende päevade pidamine katkes 1940. a. Eesti sõjalise okupeerimise tagajärjel. On saabunud aeg see traditsioon taastada. Allpool püütakse anda lühiülevaade Eesti õigusteadlaste päevadest ajaloolises tagasivaates. Meil on nendest mõndagi õppida.

Esimene õigusteadlaste päev peeti Tartus 19. ja 20. aprillil 1922 ja sealtpeale peeti igal aastal üks õigusteadlaste päev (vahearg oli aastail 1934–1938). Üldse peeti 14 õigusteadlaste päeva. Seega oli toimunud kokkutulek 15. Eesti õigusteadlaste päev.

Esimesel õigusteadlaste päeval vastuvõetud teesis määratleti õigusteadlaste päeva otstarve järgmiselt:

“Õigusteadlaste päeva otstarve on kõiki neid, kes on tegevad õigusteaduse või õigustegeluse alal, koondada ja korraldada selleks, et nende teadmisi, teadumusi ning vilumust ära kasutada meie seadusandluse ja seadusi käsitlevate asutuste töö suhtes.”

Õigusteadlaste päevadest võisid täieõiguslike liikmetena osa võtta kõik kõrgharidusega juristid, kuid päeva istungid olid avalikud ja neist võisid osa võtta ja seal esineda kõik asjastuhuvitatud.

Osavõtjaid oli esimesel õigusteadlaste päeval 116, viimasel 200. Ülevaadet õigusteadlaste päevadest ilmusid ajakirjas “Õigus”, mõnede päevade protokollid aga “Õiguse” erilisana.

Ruum ei võimalda anda detailsemat ülevaadet õigusteadlaste päevadel esitatud ettekannete temaatikast. Märgime vaid, et käsitleti kõige aktuaalsemaid juriidilisi probleeme eelkõige *de lege ferenda*.

Eesti õigusteadlaste päevadel esinesid meie kõige silmapaistavamad juristid. Sagedased referendid olid professorid J. Uluots, A. Piip, E. Ein jt. Olgu märgitud, et prof. Jüri Uluots võttis osa kõigist õigusteadlaste päevadest.

22. ja 23. septembril 1928. a. peeti I Balti juristide konverents.

Olulisel kohal õigusteadlaste päevadel olid põhikorra ja põhi-seaduse reformi küsimused.

Juba esimesel õigusteadlaste päeval pidas prof. J. Uluots ettekande “Kohtuvõim meie põhiseaduse järgi”. Spetsiaalselt põhiseaduse muutmise eelnõudele oli pühendatud XII õigusteadlaste päev Tallinnas 1933. a. “Estonia” teatrimajas, kus ettekandega põhiseaduse muutmise eelnõudest esines kohtu- ja siseminister A. Anderkopp. Osavõtjaid oli 226.

Päeva tervitas Vabariigi Valitsuse ja enda nimel riigivanem K. Päts, eriti rõhutas ta kaasabi vajadust põhiseaduse muutmise- ga seotud küsimuste tutvustamisel ja lahendamisel.

Oma ettekandes põhjendas A. Anderkopp Vabariigi presiden- di vajadust, kes oleks parlamenti ja valitsust tasakaalustav jõud. A. Anderkopp leidis, et ainult siis, kui on presidendi näol selline tasakaalustav jõud parlamendi ja valitsuse vahel, on võimalik luua tugev demokraatia. Huvi pakub A. Anderkopp seisukoht, et põ- hiseaduse muutmiseks on vaja kahe järgneva parlamendikoosseisu enamust, millest üks peab olema kvalifitseeritud.

Põhiseadusega seonduvaid probleeme käsitleti ka XI õigustead- laste päeval 1932. a., kus prof. A.-T. Kliimann pidas ettekande oma- valitsuse ja riigi vahekorrast.

Eelviimasel, XIII õigusteadlaste päeval Tartus 1939. a. olid tähelepanu keskpunktiks pärandusõiguse küsimused. Ettekande ta- lundite pärimisest pidas prof. J. Uluots. See ettekanne väärrib ka praegu tähelepanu.

Viimane, XIV õigusteadlaste päev peeti 30. märtsil 1940. a. Tallinnas. Osavõtjaid oli 200. Aukülalistena olid kohal peaminister J. Uluots, kes tervitas päeva enda ja Vabariigi presidendi nimel, kohtuminister A. Assor ja Rügivolikogu esimees O. Pukk.

Päev võttis vastu otsuse korraldada järgmine Eesti õigustead- laste päev Tartus "vastavalt kavale". See kava nägi ette korraldada XV päev 1941. a. Kahjuks ei osutunud XV päeva korraldamine Tartus nüüd enam otstarbekaks. Tahame loota, et edaspidi ei ole enam vaja traditsioonist kõrvale kalduda.

EESTI VABARIIGI UUE PÕHISEADUSE ÜLDKONTSEPTSIOONIST

Õigusteaduse kandidaat Jüri Kaljuvee

Kui Eesti Vabariigi Ülemnõukogu kuulutas 1990. a. 30. märtsi ja 8. mai otsustega välja Eesti Vabariigi taastamise *restitutio in integrum* ja taaskehtestas EV 1937. a. põhiseaduse esimesed 6 paragrahvi (täies ulatuses ei oleks see tänasel päeval ka rakendatav), siis selle aktiga lähtuti õigusliku järjepidevuse alustest.

Otsuse õigust kinnitas rahvas 3. märtsil 1991. a. toimunud referendumil.

Ka Eesti Vabariigi uue põhiseaduse eelnõu koostamisel, mis 1990. a. kevadel valmis ja *Eesti Juristis* 1990, nr. 3 avaldati, lähtus EAÕS eeldusest, et selle vastuvõtmine on võimalik vaid tõeliselt iseseisva ja suveräänse Eesti riigi staatuse olemasolul, nagu see oli pool sajandit tagasi.

Teatavasti peab riigi põhiseadus kujutama endast ühiskonnaelu õiguskorra põhialuseid, mis määravad riigi ees seisvate ülesannete juhtprintsüübid. Vastavalt neile, formeeritakse rahva poliitiline ühtsus ning reguleeritakse konfliktide ületamise teed ühiskonnas ja luuakse õigusliku režiimi põhialused.

Kuid põhiseadus ei tohi piirduda vaid riigiehituse kindlaksmääramisega, vaid ta peab haarama ka mitteriiklikke elu ja tegevust käsitlevaid probleeme, nagu perekonna, omandi ja hariduse küsimused ning teaduse ja kultuuri vabadus, et ühitada see kõik riigi õigussüsteemi.

Eesti Vabariigi õigussüsteem kujunes välja Eesti Vabariigi eksisteerimise perioodil ja selle vundamendiks olid ka kõik Eesti Vabariigi põhiseadused.

Eesti Vabariigi esimene põhiseadus 1920. aastast toetus teatavasti 1919. a. Ajutise Valitsemise korra aktile, rajades riigi kõrgemate võimuorganite süsteemi parlamentarismi printsüübile.

Kuid asjaolu, et põhiseaduslik kord oli parlamentaristliku vabariigi mudel, kus vabariigi valitsus sõltus täielikult arvukaist erakondadest koosnevast Riigikogust, osutus tegelikkuses sellise põhiseadusliku korra oluliseks puuduseks. Kujunenud olukord viis selleni, et juba alates 1926. a. tehti katseid põhiseaduse muutmiseks, et tasakaalustada seadusandlikku ja täidesaatvat võimu ja sisse viia riigipea instituut.

1937. a. põhiseaduse kehtestamisega püüti seda ka ellu viia, kuid tegelikult pandi võimude lahususe printsüübi alusel tasakaalustatuse asemel just presidendi instituudi sellise sätestamisega alus primaarvõimuga autoritaarsele poliitilisele režiimile, kus rahva ja rahvaesinduse osatähtsus osutus teisejärguliseks. Põhjalikult käsitles neid Eesti Vabariigi konstitutsiooniliste normide arengu küsimusi juba 1936. a. õigusteaduskonna finisis oma võistlustöös "Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutumises ja muutmiskavades" hilisem õigusteaduskonna dekaan Edgar Talvik. Esmakordselt nägi see teaduslik materjal trükivalgust alles tänava kevadel. Tänu jumalale ja Edgar Talviku tugevale tervisele on meil

seetõttu ka elav järjepidevus põhiseadusliku normiloomingu teaduslikest uurimustest.

Analüüsides Eesti Vabariigi eelnevaid põhiseadusi, projekteerisime me uut põhiseadust vastavuses Eesti riigi ühiskondliku ja riikliku korra aluste ajaloolise arenguga.

Tõsi küll, Eesti Vabariigis kehtinud põhiseadused ei ole läbi teinud sajaaastast arenguteed, kuid ajaloolises ja õiguslikus plaanis ei ole meil õigus jätta praktikas läbitut arvestamata.

Mis puutub viimase põhiseaduse vajakajäämistesse, siis kaldun arvama, et poliitilise elu käigus oleks Eesti rahvas ilmselt ka ise tundnud vajadust muuta demokraatlikumaks selle sätteid, paraku sai 1937. a. põhiseadus vaevu paar aastat üldse reaalselt kehtida, kui okupatsioon katkestas tema toime Eesti territooriumil.

Samas ei saa jätta märkimata, et ka 1920. a. põhiseaduse puuduste kohta ei tehtud otsust uisapäisa, vaid alles tuliste poliitiliste ja juriidiliste debattide tagajärjel. Seda kõike analüüsis professor J. Uluots 1937. a. ajakirjas "Õigus". Juba põhiseaduse eelnõus, mis valmis 1926. a. Riigikogu põllumeestest saadikurühma poolt, oli riigipeale – presidendile antud riigiehituses keskne koht. Sama rühm esitas uue eelnõu ka 1929. aastal. Riigikogu rahvaerakond esitas põhiseaduse eelnõu 1930. a. alguses. Riigikogu vastavates komisjonides anti neile 1931.–1932. a. korralik lihv. 1932. a. laekusid ka J. Sootsi ja H. Kukke põhiseaduse muutmise kava ning A. Seimani, L. Tõnisoni, A. Sirgu ja T. Rõugu põhiseaduse eelnõu.

1933. a. oktoobris võeti vabadussõjalaste rahvaliidumise juhtide poolt rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusel rõhuva häälteenamusega vastu. Sellega läks esmakordselt korda Eesti riigi ehitusse viia sisse riigipea instituut riigivanema nimetuse all.

Kõigi eelmiste eelnõudega võrreldes suurendati siin tunduvalt riigipea võimu. Edasiste sündmuste ahelikus kutsuti rahvahääletusel veebruaris 1936 kokku Rahvuskogu, kellele Riigivanem esitas põhiseaduse uue eelnõu. Ja nagu märkis prof. J. Uluots, järgis Rahvuskogu rahvaotsuses antud juhtnõore, ja arvestades Eesti seniseid põhiseadusliku korra kujunemisel saadud kogemusi ning riigielu vajadusi.

Seepärast oleks täna vale jätta analüüsimate ja arvestamata Eesti Vabariigis põhiseaduse arengu protsessis toimunud poliitilise ja õigusliku kultuuri praktikat. Kõik see sai tollal läbi filtreeritud meie tookordsete riigimeeste tarkusest ja kasvas välja Eesti rahvast enesest, tema kultuurilistest, poliitilistest ja ajaloolistest traditsioonidest.

Kuid õigsuse kriteeriumiks ei ole üksnes seda õigustav traditsioon, vaid ka selle vastand – ajalooline kogemus; näitamaks ühelt poolt, mis ei olnud õige, ja teiselt poolt, mida tuleb edaspidi ilmutingimata vaadata kui rahvusliku õiguse printsiipi, mis on loodud meie eelkäijate juriidilise kogemuse alusel ja on omakorda kontrollitud selle kogemusega, ning vormitud eeskujud kaasaja ja tuleviku formeerimiseks.

Ja mida tugevamini püütakse kindlustada ja arendada seda, mis eelnevad põlvkonnad on loonud rahvusliku riigiõigusliku süsteemi spetsiifilistesse omadustesse, seda kiiremini võivad need ka tänapäeval omada normeerivat mõju. Seal, kus põhiseaduses ignoreeritakse rahva hingelise, sotsiaalse, poliitilise, kultuurilise ja majandusliku arengu kogemusi, puudub põhiseadusel ka vajalik annus elujõulisust ja ta ei suuda kindlustada käesolevaks momendiks ja edaspidiseks arenguks vajalikku taset. Seda enam, et meil ei ole tegemist mingi loodava uue vabariigiga, vaid varem kümneid aastaid rahvusvaheliselt tunnustatud Eesti riigi kontinuiteediga. Viimase järgimine meie poolt kindlustaks omakorda ka Eesti Vabariigi eksisteerimise perioodil sõlmitud rahvusvaheliste lepingute renoverimise ja edaspidiseks täitmiseks võtmise.

Eesti Vabariigi riigikord on olnud rajatud demokraatikule riigivõimu teostamisele, see tähendab, et Eesti ühiskonna juhtimine on toimunud ja peab toimuma ka edaspidi enamuse poolt vaba tahte avaldusel valitud riigorganite poolt. Seda konstateeris ka praegu formaalselt kehtiv EV. 1937. a. põhiseaduse § 1: Eesti on vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Ka eelnõu autorid lähtusid põhimõttest, et põhiseadus on eelkõige rahva tahet väljendav akt, erinevalt Nõukogude konstitutsionalismist, kus nähakse selles vaid riigi kõrgemat akti, mille riik oktruajeerib (kingib) rahvale. Ka täna on Eesti rahvas võimeline ise taastama riigorganite süsteemi, mille abil selgitatakse välja ja viiakse ellu enamuse tahe ning mis vormistatakse põhiseadusega. Ja kui Eesti rahvas on oma valiku teinud 3. märtsil rahvahääletusega, valides Eesti Vabariigi taastamise tee, toetas ta vähemalt esmasammuna 1937. a. põhiseadusega kehtinud riigivõimuorganite süsteemi president – parlament – valitsus. Meil tuleb vaid see süsteem uue põhiseadusega kolme võimu (seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu) vahel tasakaalustada, leida garantiid nende võimude lahushoidmiseks ja vastastikuseks kontrolliks ning üksteise ohjeldamiseks.

Kui seadusandlik võim on ühendatud täidesaatva võimuga (se-

da oleme me 50 aastat omal nahal tundnud), on vabadusel lõpp. Prof. A. Kliimann nimetas, et sellisel juhul on tegemist võimude ühisussüsteemiga. Ka nüüdisaegne puhtparlamentaarne valitsemisvorm tüürib läbi võimude jaotuse (kus varem eranditult parlamendile kuulunud seadusandlik privileeg on nüüd seadusandluse delegerimise ja raamseaduste vastuvõtmise tulemusena enamasti üle läinud valitsusele) ühisussüsteemi poole. Klassikaline parlamentaristlik valdavussüsteem, kus parlament domineeris täidesaatva võimu ees ja mis oli John Locke'i kontseptsiooni aluseks, võib efektiivselt toimida vaid stabiilses demokraatias.

Nii ei olegi mõeldav meile võõra riigiõigusliku süsteemi mehhaaniline ülekandmine ega kirjutamata põhiseadusega riikidest üksikute seadusandlike aktide analoogia import.

Eelnõu autorite arvates ei tohi põhiseadus piirduda ka üksnes riigiorganite pädevuse reguleerimisega, vaid peab olema kogu riigiõigusliku spektri vundamendiks, sealhulgas kodanike põhiõiguste ja vabaduste garantiiks. Sest nagu ütles Eduard Laamann: "Riigikorra üks põhiküsimusi on küsimus isiku ja riigi vahekorradest", kus inimene saaks elada vabalt ja turvaliselt ja seetõttu pole võimumehanism eesmärk omaette, vaid vahend isiku prioriteedi tagamiseks ühiskonna suhtes. Kodanikuõiguste reaalne tagamine ei olene sellest, kas nad põhiseaduses on sätestatud, nii nagu see 50 aastat oli esitatud deklaratiivsete, surnud normidena, vaid eelkõige sellest, kuidas nad põhiseaduses on kinnitatud ja milline on see mehhanism nende õiguste ja vabaduste kaitseks. Tähtis on see, et "kodanikele on tagatud nende põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kohtulik kaitse...", nagu ütleb eelnõu § 28. See tähendab, et igasugune seadus või ekesekutiivvõimu otsus, mis rikub kodanike põhiõigusi ja vabadusi, peab olema kohtu poolt kehtetuks tunnistatud.

Kõiki kodanike õigusi ja vabadusi ei ole võimalik ka üheski põhiseaduses ülesloetleda ja seetõttu on eelnõus ka öeldud, et loetelu ... ei välista teisi kodanikuõigusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on kooskõlas põhiseadusega ning tulenevad Eesti Vabariigi poolt tunnustatud inimõigusi käsitlevatest rahvusvahelistest lepetest."

Ja selge on see, et siin juhindutakse rahvusvahelistest kokkulepetest inim- ja kodanikuõiguste ja vabaduste ning nende tagatiste kohta. Kuid sellest ei tule niiviisi aru saada, nagu eksisteeriksid rahvusvahelised normid, mis kohustavad ühe riigi põhiseadust neid siseriiklike normidena fikseerima.

Rahvusvaheline õigus reguleerib riikide ja teiste rahvusvahelise õiguse subjektide vahelisi suhteid ja ainult erandkorras käsitleb ta

üksikisikute õigusi ja kohustusi, kuid nii rahvusvaheline õigus kui ka siseriiklik õigus on täiesti iseseisvad ja selleks, et rahvusvaheline õigus omaks jõudu konkreetse riigi riigivõimule ja üksikisikutele, peab ta olema transformeeritud siseriiklikku õigusesse.

Rahvusvahelise õiguse normid võivad rahvusvaheliste suhete tasandil küll annulleerida aegunud või vastuolulised siseriiklikud normid, kuid nad ei saa kunagi konkreetse riigi riigiõiguses omada prioriteeti selle riigi põhiseaduse ees.

Eesti Vabariigi territooriumil kehtivad ikkagi ainult tema riigivõimuorganite poolt vastuvõetud seadused (eelnõu § 4 lg. 1). Küll aga kehtivad EV poolt ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingute normid Eesti õiguskorra lahutamatu osana (eelnõu § 4 lg. 2).

Nüüd aga võimumehanismist. Juba 1937. a. põhiseaduses esitatud võimustruktuur oli võimude tasakaalustatuse kahe variandi hübriid. Segu Charles Louis de Montesquieu selgest võimude lahususest (nn. trihhotoomiast) ja Inglise variandi (Prof. Kliimann nimetas seda dihhotoomiaks) osalisest lahususest. Meenutame, et Inglise variandi puhul oli valitsus jäänud osaliselt alluma parlamendile ja täiesti lahutatud oli vaid kohtuvõim. Parlamendi piiramatu dominantsi tasakaalustajaks parlamentaarsete valitsemisvormi puhul on sageli monarh. Presidentaal-parlamentaarsetes süsteemides (nagu Soome), teeb seda aga tugev president, kes saadikuid heast elust ilma jäämise nimel tööle sunnib ja valitsust kohustab tegelema ka majandusega, mitte ainult poliitikaga. Kuid ma olen seda ka varem öelnud, et mitte kui diktaator, vaid kui dirigent, kes tegutseb kahe puskleva jäära – parlamendi ja valitsuse vahel tasakaalustava karjajuhina autoriteedi realiseerimise kaudu.

Ka eelnõu autor on lähtunud viimasest, presidentaal-parlamentaristlikust kontseptsioonist. Parlamendi, presidendi ja valitsuse vahekordade määramisel ei saa aluseks võtta formaalseid tunnuseid (kuigi 1937. a. põhiseaduse struktuuris on toodud peatükk presidendiga riigikogust ettepoole, ihmselt rõhutades tema primaarsust), vaid ikkagi põhiseadusega kindlaks määratud konkreetset pädevust.

Seadusandlik võim peab kuuluma ainult parlamendile ja vaid eriolukorras (eelnõus: istungjärkude vaheajal edasilükkamatu riikliku vajaduse korral) võib viimane osa seadusandlikust võimust delegeerida presidendile, kusjuures eelnõus on loetletud, milliseid küsimusi president ei või dekreediga reguleerida. Muidugi võib kaaluda siin ka näiteks dekreeidi tähtajalist piirangut (1–2 kuuga), mille edasise kehtivuse nõudeks seatakse see, et Riigikogu peab selle hiljem

kinnitama, või siis kasutada teisi otseseid piiranguid presidendi ainuiskuliste volituste laiendamise vastu põhiseaduslike vahenditega.

Seega tuleb rangelt määratleda presidendi positsioon seadusandliku tegevuse e. õigusloova kompetentsi sfääris.

Samas aga riigi juhtimise (seadust vahendav) haldustegevus tuleks jätta täielikult presidendi pärusmaaks. Tasakaalustades presidendi abil jõudude vahekorda valitsuse ja parlamendi vahel otsustasime anda rohkem õigusi just valijatele. Nii võivad nii president kui ka Riigikogu riigile tähtsates käsimumstes pöörduda rahvahääletuse korras rahva poole. Kui aga teatud küsimuste otsustamisel on kaalukausid kõikuma löönud ja president on otsustanud Riigikogu poolt vastu võetud seaduse panna rahvahääletusele ning see ei saa rahvahääletusel nõutavat häälteenamust, kuulutatakse välja uued Riigikogu valimised (eelnõu § 36).

Valitsus aga, kelle nimetab ametisse president, omab õigust anda selgitusi vastuvõetud seaduste kohta, ja kui arvestada, et sel samal valitusel on seadusandliku initsiatiivi õigus (enamuse seaduse projektidest töötab tema ka välja), siis peaks olema tasakaal saavutatud.

Parlament aga nagu valitsuski ei või võtta endale ülesandeks nende kohustuste täitmist või funktsioonide teostamist, mis pole otseselt fikseeritud põhiseaduses. Küll võib põhiseaduse eelnõu järgi Riigikogu teatud tingimustel hiljem muuta või isegi tühistada presidendi poolt eriolukorras antud dekreete.

Selleks, et täpsemalt määrata presidendi koht riigiorganite süsteemis, ei saa jätta vaatlemata ka täitev-korraldava kompetentsi jaotust riigiorganite vahel. Eelnõu järgi kuulub täitev-korraldav võim vabariigi valitsusele. Tema on see, kes viib ellu riigi poliitikat, korraldab seaduste täitmist ning esitab seaduseelnõusid Riigikogule, juhib riigi majanduselu, koostab riigieelarve, võtab tarvitusele abinõud riigikaitseks ja otsustab muid küsimusi, mis on seadusega antud valitsuse pädevusse (eelnõu § 71).

Täitev-korraldava võimu jaotamisel valitsuse ja presidendi vahel on viimasele jäetud riigielu esindusliku iseloomuga, poliitilised küsimused, nagu parlamendi poolt vastuvõetud seaduste avaldamine, esindajate määramine välisriikidesse, Riigikogu ettepanekul kaitseväge juhtkonna ametisse määramine ja vabastamine, ennetähtaegsete valimiste väljakuulutamine jne.

Nii, et president ei ole puhtal kujul ei täitev-korraldava ega seadusandliku võimu omaja, vaid ta on pigem riigivõimu ühtsuse kandja ja riigi esindaja või nagu ütles prof. J. Uluots: Riigipea ei tohi olla monopoolne juht riigis, vaid oma juhtivas ja mõõduandvas

tegevuses peab ta olema teatavas kooskõlas teiste riigiorganitega. Kuid ta ei saa ka olla *primus inter pares* – esimene võrdsete seas – siis kaotaks ta oma tasakaalustaja rolli.

Eelnõu autorite arvates peab just president olema kõige tähtsam element tasakaalustusmehhanismis, kelle tegelikud võimuvolitused on samal ajal põhiseaduses sätestatud vastavate raamidega rangelt piiritletud. Kolme võimu tasakaalu näitab kujukalt säte, mille järgi president nimetab ametisse kõik ringkonnakohtu, kohtukoja ja Riigikohtu kohtunikud, kuid seda ainult Riigikogu poolt esitatud kandidaatide hulgast.

Meile on ühelt poolt ette heidetud seisukohta, et esitatud Eelnõus võib peaminister teatud olukorras saada diktaatorlikud võimuvolitused, s.o. siis, kui vabariigi presidendi ametikoht on täitmata või kui president seaduses ettenähtud juhtudel on takistatud täitmast oma ametikohtusi, siis täidab vabariigi presidendi ülesandeid peaminister. Garandiiks autoritaarsuse vastu on see, et presidendi volitusi täites ei saa ta enam samal ajal olla peaminister. Pannes aga presidenditoolile kas või lühikeseks ajaks parlamendi esimehe (s.t. seadusandliku organi juhi), viime süsteemi paugupealt tasakaalust välja.

Teiselt poolt on meid kritiseeritud vabariigi presidendile suspensiivse ehk nn. edasilükkava vetoõiguse andmise pärast. S.o. siis, kui president 2 kuu jooksul jätab riiklikel kaalutlustel seaduse välja kuulutamata ja annab selle Riigikogule uueks arutamiseks. Selline edasilükatud seadus omab seaduse jõu vaid siis, kui Riigikogu uuel arutamisel võtab selle vastu 2/3 häälteenamusega (mingeid muid lisatingimusi, nagu Riigikogu uue valitud koosseisu olemasolu, esitatud ei ole). Meie arvates edasilükkav veto minetab vaid pealiskaudsuse parlamendi töös.

Eesti Vabariigi kohtu ja omavalitsussüsteemi taasülesehitamine peaks toimuma vastavalt kohtukorraldus- ja omavalitsusseaduse raames. Nende süsteemide üksikasjaline lahtimõtestamine põhiseaduses pole ilmselt vajalik. Küll on aga oluline sätestada põhiseaduses kohtuvõimu välistest teguritest sõltumatuse garantiid ja tema eriline kompetents nii seadusandlikku kui täidesaatva võimu suhtes.

Kohalike omavalitsuse suhted vabariigi seadusandliku ja eksekutiivvõimuga tuleks rajada üles majanduslike huvide süsteemi tsementeerivatele seadustele, mitte aga valitsemisaparaadi poliitilistele määrustele. Sest riigi põhikorra alustes nii nagu riigi endas ei saa poliitikat ja majandust käsitleda eri probleemidena.

Eelnõu elemendid sõltuvad üksteisest ja mõjutavad üksteist, see-

tõttu ei saa üksikuid peatükke ja paragrahve suvaliselt välja kiskuda ja eraldi analüüsida. Ainult kõigi elementide koostöö annab eelnõust täiusliku pildi.

Selge on ka see, et põhiseadus oma spetsiifiliste omaduste tõttu ei saavuta kunagi lõplikku täiuslikkust, kuna ühiskonna elu, mida ta on kutsunud reguleerima, on ise ajalooline protsess ja allutatud seetõttu ka ajaloolistele muutustele.

Põhiseaduse ebatäiuslikkus võib jätta lahti teatud küsimused, kuid samas peab määrama ilmtingimata nende küsimuste ringi, mis ei tohi jääda lahtiseks. Ja üheks selliseks on ühiskonnakorra eksisteerimise põhialused. On vaja luua just niisugused alused, mida ei saa panna kahtluse alla ja mida vaadeldakse kui otsustavaid ja stabiilseid.

Lahtiseks ei tohi jääda ka riikliku ülesehituse organisatsioon, s.t. on vaja, et määrataks kindlaks riigi funktsioneerimiseks hädavajalikud organid ja et varustataks need ka kompetentsiga, mis on vajalikud riigi ette püstitatud ülesannete lahendamiseks. Samuti peab olema põhiseadusega määratletud suhete ring, mida ei tohi jätta teiste aktide reguleerida ning põhiseaduse vastuvõtmise ja muutmise kord, mis peab olema erinev teiste seaduste vastuvõtmise korrast.

Oleme seda varem öelnud, et põhiseaduslike normide ja õigusliku reguleerimise aine erineb kvalitatiivselt teiste seaduste ainest ja sisust eelkõige poliitilise tähtsuse ja fundamentaalsuse poolest. Kuna siin peab olema tagatud suhteline stabiilsus, siis ei saa selles lõplikult ja pedantselt detailiseerida kõiki küsimusi.

Kuid toonitame veel, et nimetatud eelnõu oli koostatud rohkem kui aasta tagasi Eesti Akadeemilise Õigusteadeuse Seltsi poolt, pakkudes üht võimalikku varianti taastatava Eesti Vabariigi põhiseaduse koostamiseks.

Projekti autorid on algusest peale avaldanud seisukohta, et ei pretendeeri eelnõu lõpliku variandi või seda enam süsteemse täiuslikkuse poole. Kuid täna oleme jõudnud meie riigi ajaloolises arengus selle verstapostini, kus tuleb otsustada selle küsimuse lahendamine, enam viivitada ei saa.

VÕIMUDE TASAKAALUSTAMISE ÕIGUSLIK MEHHAANISM EESTI VABARIIGI UUES PÕHISEADUSES

Õigusdoktor Heinrich Schneider

Restauraatorid väidavad, et lihtsam on uut teha, kui vana taastada. Tundub, et see kehtib ka Eesti Vabariigi kohta. Kui Asutav Kogu 1919. aasta 23. aprillil kokku tuli, polnud kellelgi kahtlust, et oma õiguskorra kujundamist tuleb alustada põhiseadusest. Kuna põhikorraakti väljatöötamine nõudis aega, siis otsustati esialgu piirduda seda asendava aktiga, mis "Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra" nimetuse all võeti vastu juba 4. juunil 1919. Põhiseadus ise valmis aasta hiljem.

Seevastu vabariigi Ülemnõukogu käesoleval koosseisul kulus terve aasta tõdemuseni jõudmiseks, et siia-sinna viskleva ja hakitud normiloominguga, ilma riigi põhikorraküsimusi tervislikult lahendamata ühtset õiguskorda luua ei saa. Tõsi, kooliraha pole kunagi odavaks peetud, kui aga iga mõttenihe läheb nii aeglaselt ning kalliks, oleme peatselt pankrotis ja ajaloorataste vahel. Jääb vaid loota ning soovida, et edaspidi läheb asi ladusamalt, kuigi teekond põhiseaduse vajaduse tunnetamiselt selle valmimiseni on veelgi raskem ja probleemiderohkem.

Seni on mõttevahetus käinud peamiselt selle ümber, kas Eestist peab saama parlamentaarne või presidentaalne vabariik. See kuulub kindlasti uue põhiseaduse kesksete küsimuste hulka, kuid olulisi lahendamist vajavaid probleeme on teisigi. Sellepärast peab lähtealus olema avaram ja hõlmama riigivõimu toimemehhanismi tervikuna, vaadatuna Lääne demokraatia traditsioonide ja meie sisemiste võimaluste taustal.

Siin ei pääse me üle, ümber ega mööda võimude lahususe teooriast, mis seostatakse küll peamiselt J. Locke'i ja Ch. de Montesquieu nimedega, kuid ideaalgeid võib leida juba Vana-Kreekast, eriti Aristotelese töödest. Oma pikaealisuse juures on võimude lahususe teooria ja selle praktilised rakendused elanud üle paremaid ning halvemaid aegu, kuulnud ülistusi ja karmi, kohati ülekohtustki kriitikat, tundnud tormieelset pahaendelist vaikust, aga ka tärkamise ja uuenemise rõõmu. Ent vaatamata kõigele on ta teinud võiduka marsi läbi aegade ning mõjutanud tugevasti oma ideedega demokraatliku riigikorralduse arengut. Pärast II maailmasõda on hakatud

küll bravuurselt kõnelema parteide, grupi-, õiglus-, sotsiaalsest töö- ja õigusriigist, kuid kõik need ripuvad ühel või teisel viisil võimude lahususe karkassi küljes ning tuginevad sellele.

Võimude lahususe teooria peab harilikult silmas kolme liiki võim – seadusandlikku, täidesaatvat ja kohtuvõimu –, mida kodanike vabaduse tagamise nimel peavad teostama erinevad võimukandjad. Sellele traditsioonilisele kolmikliigitusele seatakse vastu moodne kaksikliigitus – seadusandlus ning eksekutsioon –, mis jaotuvad omakorda kaheks alaliigiks: täidesaatvaks ja kohtuvõimuks. Praktilisest küljest vaadatuna pole vahet kolmik- ning kaksikliigitusel. Teoreetilises plaanis võib kolmikliigitusele ette heita ühtse *fundamentum divisionis*'e puudumist, kaksikjaotuse puhul on see loogiline nõue rahuldatud.

Riigivõimu funktsioone lahusussüsteemi raamides võib mitmeti teostada. Üks avaldusvorm on selline, kus iga võim tegutseb iseseisvalt ega mõjuta üksteist oma funktsioonide täitmisel. Selline võimude lahusussüsteem kannab eraldussüsteemi nimetust. Siin kehtib riigivõimu iga erifunktsiooni valdkonnas kõrgeimate organite moodustamise autonoomne kreatsiooniprintsiip, teise funktsiooni aktide vastuvõtmise ja ametite ühitamise keeld.

Teine võimude lahusussüsteemi variant, kus võimuteostajad sõltuvad ühest kesksest organist, on tuntud *valdavussüsteemi* nimetuse all. Sügavalt juurdunud demokraatia tingimustes tagab see süsteem hea funktsioneerimise korral ühtse ning ühesuunalise poliitilise joone läbiviimise. Kuid sagedamini sillutab ta teed autoritaarsele valitsemissüsteemile.

Praktikas leiab suhteliselt kõige rohkem kasutamist kolmas, niinimetatud *tasakaalustussüsteem*, mida iseloomustab asjaolu, et riigivõimu teostavad organid, välja arvatud kohtud, on vastastikku üksteisest sõltuvad, kusjuures tegemist on niisuguse sõltuvusega, mis tagab nende toimimise tasakaalu.

Eesti Vabariigis tegi võimude lahususe põhimõtte praktiline rakendamine läbi arengu valdavussüsteemilt tasakaalustussüsteemile. 1920. aasta põhiseadus andis Riigikogule domineeriva seisundi, mis muutis valitsuse tegevuse ebastabiilseks, sest ajavahemikul 1921–1933 oli valitsuse keskmine eluiga vaid 9 1/2 kuud. Tingituna sellest võttis 1938. aasta põhiseadus omaks võimude tasakaalustussüsteemi põhimõttelised lahendused ühes presidendi instituudi ellukutsumisega. Kuigi selle põhiseaduse rakendusaeg oli lühike, näitas sinna sisse projekteeritud võimude tasakaalustussüsteem oma elujõudu. Praegu ei seisne küsimus mitte selle süsteemi kopeerimises, vaid tasakaalus-

tamise õigusliku mehhanismi sellises kavandamises, mis vastab meie reaalsele tingimustele ja võimalustele ning peab silmas demokraatlikke arengutendentsi.

Arvestades seda, ei piisa uue põhiseaduse sisuliste küsimuste lahendamisel üksnes keskorganite tegevuse tasakaalustamisest horisontaaltasandil. Sellesse tasakaalustavas mehhanismi peaksid kuuluma ka vertikaalliinis toimivad suhted, nagu: üksikisik – riik; üksikisik (kodanik) – partei – riik; kohalik omavalitsus – riigi keskvalitsus; ühiskond – riik; valimisõiguslik ehk aktiivkodanikkond – riik.

Tähendatud probleemiasetuse eesmärgiks on 1) inimese ja riigi suhte humaniseerimine, tema kollektiivi varjust väljatoomine ning isiksusliku mõõte väärtustamine, samuti selle rõhutamine, et inimene realiseerib oma huvid ja eesmärgid omaenda potentsiaali rakendades; 2) parteide rolli määratlemine riiklikus tegevuses; 3) vabariigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste suhete rajamine dezentralisatsiooni põhimõttele; 4) riikluse määra täpne fikseerimine ühiskonnas ning 3) vahetu demokraatia arendamine, millel praegustes tingimustes on eriline kaal.

Selline lähtenurk näitab kätte ka põhiseaduse probleemistiku ja struktuuri konstruktsiooni. Võimude lahusus, eriti aga tasakaalustussüsteem rajaneb sisemistel vastuoludel ega toimi inertsil seaduse alusel ja eeldab seetõttu tasakaalustaja ning riigivõimu ühtsuse kandja olemasolu. Sellises võimu tervikkuse kehtastaja ja stabilisaatori, kriisisituatsioonides ka amortisaatori rollis ja harilikult riigipea. Eestis on palju piike murtud seoses riigipea nimetuse ning võimuvolitustega. Alates Asutavast Kogust on tõstatatud küsimust presidendi ametikoha loomiseks, kuid selleni jõuti vahepealsete riigivanema ja riigihoidja institutsioonide kaudu alles 1938. aastal.

Loogiline oleks nüüd jätkata presidentiaalse vabariigina. Ent vastupidi ootustele on kujunenud hoopis presidendivaenulik häälestatus. Presidendi instituudis nähakse tee avamist autoritarismile ning diktaatorlusele. Niisugune arusaam võib kujuneda pealiskaudselt tutvumisest 1938. aasta põhiseaduse ja "Eesti Juristis" avaldatud põhiseaduse eelnõuga, samuti presidendi üksikõiguste manipuleerivast loetlemisest ning liitmisest, seostamata neid nende teostamise viisiga, mis toimub vastastikusel koostöös teiste võimudega ning sõltuvuses neist. Ka näited Ladina-Ameerikast, Austraaliast ja Euroopa riikidest on tihti peale kunstlikult nende põhikorraaktidest välja rebitud.

Kuna väitluste keskpunktis on presidendi instituut, siis tuleks lähemalt vaadelda presidendi võimalikke volitusi ja tegutsemismude-

leid riigivõimude tasakaalustussüsteemis ning selle normaalse funktsioneerimise tagamisel.

Arvestades seda, et meie riikliku korralduse üheks nurgakiviks on rahavõimu idee, on igati loomulik presidendi kui riigipea, riigivõimu ühtsuse kandja ja riigi esindaja otsene valimine aktiivkodanikkonna poolt. Selleni on jõudnud nüüd ka meie sugularahvas soomlased. Valimine ei tähenda otseste alluvusvahekordade kujunemist, küll aga presidendi ja rahva vastastikuse suhtlemissüsteemi loomist, kus president annab ametivande (töötuse) Eesti rahvale, kuulutab välja parlamendi ning kohalike omavalitsuste esinduskogude valimised, paneb rahvahääletusele põhiseaduse muutmise ja muud põhiseaduses ettenähtud küsimused.

Vastakad on aga arvamused presidendi suspensiivse vetoõiguse suhtes. Siin võiks lähtuda põhimõttest, et kui president kasutab vetoõigust ning parlament oma otsust ei muuda, tuleks presidendile tagada võimalus küsimuse lahendamiseks rahvahääletuse teel. See seondub aga alati tagasiastumisega: kui rahvas toetab parlamenti, siis peab seda tegema president, vastasel juhul aga parlament. Tähendab, üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel valitud president ning parlament on seega rahva ees võrdses seisundis.

Mis puutub aga presidendi ja parlamendi vahekorda, siis rajaneb see dualismi printsiibil. President on kõrgeim haldusorgan, parlament aga legislatiivorgan. Mõlemal on oma pädevus ja sinna ei saa kumbki vastastikku tungida. Ent samas tuleb märkida, et nendevaheline dualism ei avaldu kinnise ega keelava põhimõttena, sest koostöö presidendi ning parlamendi vahel on nii vajalik kui ka võimude tasakaalustussüsteemi puhul koguni paratamatu.

Siit ka küsimus: missugustest seostest ja toimeaktidest võiks siis presidendi ning parlamendi vastastikune suhtlemissüsteem koosneda?

Teooria ja praktika kogemused pole sugugi kriitilised sellise lahenduse puhul, kui parlament seab presidendi üldvalimiste korral üles omapoolse kandidatuuri, president aga annab parlamendi ees ametivande (töötuse) Eesti rahvale, kuulutab välja parlamendi korralised valimised või määrab uue koosseisu valimised enne tähtaja möödumist, kui seda näeb ette põhiseaduslik kord ning nõuavad riiklikud kaalutlused. President võib pakilise vajaduse puhul nõuda parlamendi juhatuselt erakorralise istungjärgu kokkukutsumist, kus arutatakse ainult tema esitatud küsimusi. Teiselt poolt sõltub presidendi kohtulikule vastutusele võtmine üksnes parlamendi otsusest.

Keerukam on küsimus presidendi dekreedioigusest. Dekree-

tideks nimetatakse halduse seadusjõulisi üldakte. Oma erinevate omaduste tõttu jagunevad need kolme kategooriasse: dekreetseadusteks, erakorralisteks ja hädadekreetideks. Dekreetide puhul on aga kriitika krampli tõmbunud, nähes presidendi dekreedioiguses parlamendi seadusandlusfunktsiooni piiramist. Kui aga arvestada seda, et dekreetseadusi võib anda üksnes põhiseadusliku pädevuse piirides, erakorralisi dekreete põhi- ja eriseaduse alusel ning hädadekreete kehtivas õiguses määratud hädajuhitudel, on hirm dekreetide, nende parlamendi volitusi usurpeeriva toime ees asjatu. Seda enam, et hädaning erakorralised dekreedid kuuluvad läbivaatamisele parlamendis, kes võib neid muuta või kehtetuks tunnistada.

Kuna presidendi dekreedid alluvad parlamendi kontrollile, siis sellele vastanduv seos avaldub selles, et ükski seadus ei hakka kehtima ilma presidendi väljakuulutusotsuseta. Sellega kaasnedavad võivast suspensiivsest vetost, rahvahääletusest ja tagasiastumisest oli juba eespool juttu. President sõlmib ning ratifitseerib ka lepinguid välisriikidega, kuid enne ratifitseerimist kinnitab need parlament. Kahepoolset seost tuleks kasutada samuti Eesti Panga presidendi ja nõukogu liikmete, riigikontrolõri, tema asetäitja ning peakontrolõride ametikohtade täitmisel, kusjuures kandidaadid esitab parlament, ametisse nimetab aga president.

Presidendi suhteid valitsusega iseloomustab see, et nad mõlemad kuuluvad täidesaatva võimu struktuuri. President riigipeana on vabariigi kõrgeim haldusorgan. Sellest tulenevalt on valitsus temale subordineeritud. See alluvusvahetõrpe peaks kujunema nn. pehmeks subordinatsiooniks, mis avaldub eeskätt presidendi aktide kõrgemas õigusjõus. Ta suunab valitsust peamiselt kaudsel teel: esitab parlamendile kinnitamiseks peaministri kandidatuuri, nimetab ametisse ja vabastab ametist vabariigi valitsuse või tema üksiku liikme peaministri ettepanekul, valitsuse liikmed annavad temale ametivande (töötuse), ta võib osa võtta valitsuse istungist nõuandva häälega ning kutsuda nõupidamisele valitsust ja tema liikmeid, algatada parlamendi ees peaministri ning ministrite kohtulikule vastutusele võtmise küsimust, samuti valitsuse laiali saata või määrata parlamendi uue koosseisu valimised, kui parlament avaldab umbusaldust valitsusele.

Vastastikuse informeerimise ja tegevuse koordineerimise huvides oleks otstarbekohane kehtestada kord, et valitsus algatab seadusi ja esitab eelarve parlamendile läbivaatamiseks presidendi teadmisel ning teeb omapoolseid esildisi presidendile tema võimkonda kuuluvate küsimuste kohta. Ühenduses sellega tuleks kaaluda kontrasig-

natuuri instituudi loomist, mille kohaselt presidendi aktid (määrused) haldusküsimustes, välja arvatud need, mis ta annab põhiseaduses ettenähtud erioiguse alusel, on kehtivad vaid siis, kui neile kirjutab alla ka peaminister ja vastava haldusala minister. Presidendi aktid kuuluvad toimetamisele ja täitmisele valitsuse kaudu. Kui presidendi ametikoht on vaba või ta on takistatud oma ametikohustuste täitmisel, siis täidab neid ülesandeid peaminister, pannes selleks ajaks peaministri ülesannete täitmise asetäitjale.

Nagu kirjeldatud mudelist nähtub, taandub siin alluvusvahekord presidendi ja valitsuse suhetes tagaplaanile ning asendub vastastikku sõltuva funktsionaalse seosega.

Mis puutub aga presidendi ja kohtu vahekorda, siis tingituna kohtu rollist ühiskonnas ning õigusemõistmise erapooletuse nõudest kohus on tasakaalustussüsteemis ainus, kellele tagatakse sõltumatus teistest võimudest) võiks presidendi osa piirduda vaid riigikohtunike ja teiste kohtunike ametisse nimetamisega Riigikohtu üldkogu poolt esitatud kandidaatide hulgast ning nende ametist vabastamisega. Presidendil on küll armuandmise õigus, kuid see ei ole vastuolus kohtuvõimu eraldatuse, kohtuametkonna autonoomsuse, monopoolsuse, obligatoorsuse ja sõltumatus põhimõtetega. Kuid presidendil on kohtuga ka vastupidine seos: parlamendi nõusoleku korral arutab ning otsustab presidendi toime pandud kuriteoasju kohus. Ühtlasi peaksid presidendi aktid kuuluma kohtulikule põhiseadusele vastavuse kontrollile.

Presidendi instituut toob olulisi muutusi samuti parlamendi ja valitsuse omavahelistesse suhetesse, ennekõike valitsuse suurema iseseisvuse suunas. Parlament kinnitab presidendi ettepanekul ametisse peaministri ja annab hinnangu valitsuse tegevusprogrammile, suunab valitsuse tegevust riigieelarvega, esitab küsimusi ja arupärimisi ning avaldab vajaduse korral umbusaldust valitsusele või mõnele valitsuse liikmele.

Vastukaaluks sellele esitab valitsus seaduseelnõusid parlamendile, koostab riigieelarve ja esitab selle parlamendile kinnitamiseks, kusjuures parlament võib suurendada eelarve ettepanekus ettenähtud kulusid ning eelarvesse võtta uusi kulusid ainult valitsuse nõusolekul. Kui parlament pole ettenähtud tähtjaks suutnud eelarvet vastu võtta, võib valitsus kuni eelarve kinnitamiseni teha iga kuu kulutusi eelmise aasta eelarve piirides. Põhiseadus peab tagama valitsusele õiguse saada teavet esitatud seaduseelnõude arutamise kohta parlamendis ja tema komisjonides, anda seletusi ning esitada tõendavaid materjale, pöörduda Riigikohtusse parlamendi põhiseadusvastaste

aktide puhul ja umbusalduse avaldamise korral taotleda presidendi kaudu uute parlamendivalimiste väljakuulutamist.

Seega võib eelöeldut kokku võttes teha mõned üldisemat laadi järeldused.

Esiteks, Läänes tähendab demokraatia oma põhikonstruktsioonis võimude lahusust. Kuigi võimude lahususe põhimõtte puhtad rakendused puuduvad ja selle konkreetseid vormid sõltuvad riigi ajaloolistest, etnilistest, rahvuslikest ning kultuurilistest traditsioonidest ja poliitilisest küpsusest, võib pärast II maailmasõda täheldada nii teoreetilise mõtte kui ka põhiseaduslike lahenduste ilmset nihkumist võimude tasakaalustussüsteemi arendamise suunas. Meil tähendab see vägivaldselt katkestatud traditsioonide ning süsteemi elustamist ja täiustamist. Seda enam, et võimude tasakaal on eriti oluline siis, kui olukord on määramatu, poliitiline kliima heitlik ning ebasabiilne.

Teiseks, totalitarismi köidikutest ja ülepaistatud alluvusvahekorradest vabanemiseks vaadeldakse võimude tasakaalustamise õiguslikku mehhanismi hoopis avaramalt ning mitmetahulisemalt, kui seda traditsiooniliselt tehakse. Sinna lülitatakse ka keskvoimude suhted üksikisikute, aktiivkodanikkonna ja kohalike omavalitsustega. See on ühtlasi reageering kirjanduses võimude lahususe teooria aadressil tehtud kriitikale.

Kolmandaks, võimude tasakaalustussüsteem rajaneb õigusel ja õigusriigi põhimõtetel. Kui võimude lahususe teooriale heidetakse ette seda, et ta on staatiline, võimustruktuuridega tegelev doktriin, siis õigusriigi kontseptsiooni põhipuuduseks peetakse riikluse formaalset käitlust ja rõhu asetamist võimu teostamise viisile. Koos vaadatuna likvideerub aga kummagi ühekülgus, miinused annavad plussi, võimustruktuurid ning võimufunktsioonid saavad kokku.

Neljandaks, käsitlemist on leidnud peamiselt need võimude tasakaalustamisega seotud küsimused, mis peaksid saama lahenduse uues põhiseaduses. Lisaks neile oleks otstarbekohane jätkata võimude tasakaalustusmehhanismi lihvimist ja täiustamist parlamendi töö- ning kodukorras ja vastavates eriseadustes. Igatahes kindel võib olla selles, et võime tasakaalustatud süsteemi käivitumise korral pole tarvis presidendi instituudis karta diktaatorluse taimelava. Küll tuleb aga rohkem kui eales enne õppida mõtlema ning tegutsema pluralismi, dialoogi ja kompromissi vaimus.

EESTI VABARIIGI UUE PÕHISEADUSE VASTUVÕTMISE PROTSEDUURIST

EAÕS-i esimees prof. Ilmar Rebane

Oma ettekandes tahan ma puudutada Eesti Vabariigi uue põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise protseduurilisi küsimusi. Ma olen hästi teadlik, et erinevate poliitiliste parteide ja voolude esindajad on avaldanud selles küsimuses risti vastukäivaid seisukohti. Püüan hoiduda igasugusest poliitilisest poleemikast. Ma ei ole poliitik. Olen akadeemilise õigusteaduse esindaja ja sellena tahangi oma teemat käsitleda.

Ülemineku periood, milles me praegu elame ja mille Vabariigi Ülemnõukogu oma 29. märtsi 1990. a. otsusega "Eesti riiklikust staatusest" välja kuulutas (EÜVT 1990, 12, 180), lõpeb, nagu on sellesamas otsuses öeldud, Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega. On ilmne, et nendeks ei saa olla organid, mis on ette nähtud ENSV 1978. a. põhiseaduses. Oma 7. augusti 1990. a. otsuses (RT 1990, 5, 64) sedastas ju Ülemnõukogu ise, et see konstitutsioon on lakanud reguleerimast riiklikke ja ühiskondlikke suhteid Eestis. Selleks ei saa olla ka Eesti Vabariigi 1938. a. põhiseadus. 8. mai 1990. a. seadusega (EÜVT 1990, 14, 239) võeti rakendamisele ainult viis selle põhiseaduse paragrahvi. Nendes ei kõnelda midagi riigivõimuorganite moodustamisest, küll aga sätestatakse, et Eestis on jõus ainult tema oma asutuste poolt kehtimapanud seadused ja et kõrgeima riigivõimu kandja Eestis on rahvas. Öeldust järgneb loogiliselt, et ülemineku perioodi lõppemine sõltub riigivõimuorganite moodustamisest uue põhiseaduse alusel, mida veel ei ole, mis tuleb aga välja töötada ja vastu võtta.

Niisiis tuleb asuda uue põhiseaduse projekti koostamisele. Selle ülesande võttis Ülemnõukogu oma tegevusprogrammi ülemineku perioodil, rõhutades 16. mai 1990. a. otsuses (RT 1990, 15, 248) vajadust koos Eesti Komiteega alustada Eesti Vabariigi uue põhiseaduse projekti väljatöötamist. Juba varem, ja nimelt 17. veebruaril 1989 oli Ülemnõukogu Presiidium nimetanud Vabariigi uue konstitutsiooni eelnõu ja konstitutsioonilise seadusandluse täiustamise komisjoni eesotsas V. Väljasega, 6. detsembri 1989. a. otsuses määras aga Ülemnõukogu uue konstitutsiooni esialgse redaktsiooni esitamise tähtajaks 1990. a. esimese poolaasta (EÜVT 1989, 39, 602). 23. veebruaril 1990 kinnitas Vabariigi Ülemnõukogu veel ühe ko-

misjoni, nimelt Eesti majandusliku ja poliitilise iseseisvuse komisjoni eesotsas A. Rüütliga (EÜVT 1990, 8, 92). Et nimetatud komisjonid oleksid jõudnud uue konstitutsiooni eelnõu koostamiseni, sellest ei ole avalikkusele teatatu. Küll on aga Eesti Akadeemiline Õigus-teaduse Selts Eesti Vabariigi uue põhiseaduse eelnõu ühe variandi koostamise oma egiidi all teoks teinud.

Vaevalt saab juhuslikuks pidada asjaolu, et Ülemnõukogu oma organitega on hoidunud uue põhiseaduse eelnõu koostamisest. Mõeldavasti on siin oma osa etendanud kahtlused küsimuses, kuidas toimida pärast eelnõu valmimist? Kas praegune Ülemnõukogu on pädev seda vastu võtma ja kehtestama põhiseadusena?

Ülemnõukogu praeguse koosseisu valimisel ei küsitud ju selleks rahvalt mandaati. Valijad ei teadnud, et nad valivad kogu, kes kehtestab uue põhiseaduse. Uue põhiseaduse küsimus ei figureerinud valimiskampanias üldse. Juba sellepärast ei avaldanudki saadikukandidaadid valimiskampania käigus oma seisukohti põhiseaduse küsimuses, kõnelemata poliitilistest parteidest, kes tollal ei olnudki oieti veel formeerunud.

Uue põhiseaduse koostamiseks ja vastuvõtmiseks mandaadi nõutamisel pidanuksid saadikukandidaadid valijaile selgitama, millisena nad näevad uue põhiseaduse piirjooni ja küsima valijate hoiakut nende suhtes.

Ühtlasi tuleb arvestada, et kuigi Ülemnõukogu praegune koosseis valiti enam-vähem demokraatikut, valiti see ikkagi ENSV Ülemnõukoguna ENSV konstitutsiooni alusel ja toonast hetkeseisu silmas pidades nõukogude süsteemi kuuluva koguna.

Võimalik, et Ülemnõukogu hoidumist uue põhiseaduse eelnõu väljatöötamisest on mõjutanud veel üks faktor. Ilmselt tuleks valminud projekt võtta menetlemisele, selle vastuvõtmise järel aga välja kuulutada parlamendi valimised. See tähendaks praeguse Ülemnõukogu tegevuse lõppemist. Vaevalt on Ülemnõukogu ise huvitatud selle kiirendamisest.

Hoidudes küll uue põhiseaduse projekti väljatöötamisest, täitis Ülemnõukogu teise ülesande, mis oli fikseeritud Ülemnõukogu 29. märtsi 1990. a. otsuses "Eesti riiklikust staatusest" (EÜVT 1990, 12, 180), millele juba eespool oli viidatud. Ülemnõukogu töötas välja ja võttis vastu 16. mail 1990 seaduse "Eesti valitsemise ajutise korra alustest" (EÜVT 1990, 15, 247).

Oleks liialt pretensioonikas nimetada 16. mai 1990. a. seadust, mis koosneb kõigest kümnest paragrahvist, ajutiseks põhiseaduseks. Selleks on ta liialt üldsõnaline, ei määra kindlaks kõrgeimate

riigivõimuorganite struktuuri, moodustamise korda ega funktsioneerimise mehhanismi.

Ei ole juhuslik, et pärast nimetatud valitsemise ajutise korra aluste kehtestamist on erinevatel tasanditel korduvalt tõstatatud vähemasti ajutise põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise küsimus. Kuna aga konjunktuur põhiseaduse, olgugi ajutise põhiseaduse vastuvõtmiseks oli ebasobiv, siis mindi teist teed ja töötati välja eelnõu "Eesti Vabariigi riigiõiguslikud alused üleminekuperioodil", mille koostajateks on härrad Jüri Kaljuvee, Edgar Talvik ja Indrek Koolmeister. Eelnõu koosneb 97 paragrahvist, on terviklik ja hõlmab enamiku küsimusi, mida põhiseadustes traditsiooniliselt lahendatakse. Eelnõu kujutab endast tõepoolest ajutise põhiseaduse projekti. Kahjuks selle eelnõu vastuvõtmine takerdus.

Küll on aga Ülemnõukogu saadikud, saadikurühmad ja komisjonid esitanud mitmeid eelnõusid riigivõimu- ja valitsemisorganite ümberkorraldamiseks. Ülemnõukogu Presiidiumi juures asuva riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertide komisjon, samuti ekspertkomisjonide ja ekspertide ühine nõupidamine asus nende eelnõude suhtes eitavale seisukohale ja tunnistas nad juriidiliselt kõlbmatuiks, sest leidis, et nendel puudub kindel kontseptuaalne alus.

Riigielu ümberkorraldamise aluseks üleminekuajal saab olla üksnes põhiseadus, olgugi ajutine. Mis puutub viimasesse, siis isegi juhul, kui selle alusel moodustatakse uued riigivõimuorganid, on üpris küsitav, kas neid saab käsitada organitena, mille loomisega valitsemise ajutise korra seadus pidestab üleminekuaja lõppu. Ajutise põhiseaduse alusel moodustatavad organid on samuti ajutised. Faktiliselt taastatud Eesti Vabariik ei ole aga mõeldav ajutise moodustisena. Nii ajutine põhiseadus kui ka seadus "Eesti valitsemise ajutise korra alustest" on ikkagi tõelise põhiseaduse surrogaadid.

Kõik see on viinud Eesti riikluse, sealhulgas õigusriikluse kujunemise ummikseisu. Katsed otsida sellest väljapääsu *ad hoc* (juhult juhule) tehtavate korrektiivide või täiendustega parajasti kõige käepärasemasse normatiivakti ainult süvendavad kaost. Aja säästmiseks lubatagu siinkohal piirduda paari kõige markantsema näitega.

Ülemnõukogu 2. aprilli 1990. a. otsusega kinnitati "Eesti NSV Ülemnõukogu ajutine töö- ja kodukord" (EÜVT 1990, 12, 181). Selle §s.15 on sätestatud: "Ülemnõukogu võtab vastu seadusi, otsuseid, deklaratsioone ja pöördumisi, Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusi ja otsuseid, Ülemnõukogu esimees - seadlusi ja korraldusi." Et asi kõigiti selge oleks, sätestas Vabariigi Valitsus oma 23. mai 1990. a. määruse (EÜVT 1990, 16, 257) p-s 2, alap-s 1, et "Riigi

Teataja” esimeses osas avaldatakse Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusi ja otsuseid ning Ülemnõukogu esimehe seadlusi ja korraldusi. Ülemnõukogu 28. juuni 1990. a. otsuse (RT 1990, 2, 33) p-ga 2 tunnistati nimetatud ajutine (jälle “ajutine”) töö- ja kodukord küll osaliselt kehtetuks, kuid ülaltsiteeritud § 15 Ülemnõukogu esimehe seadluste kohta jäeti muutmatult jõusse.

15. oktoobril 1990 moodustas Ülemnõukogu reglemendi täiustamiseks kolmeliikmelise töögrupi koosseisus: Jaak Allik, Peet Kask ja Vitali Mensikov (RT 1990, 14, 153). Nimetatud reglement peab lõpptulemusena asendama ajutist töö- ja kodukorda. Reglementi ongi korduvalt täiustatud (näiteks RT 1990, 12, 227; 1991, 19, 228; 1991, 10, 144), täiustatud on ka ajutise töö- ja kodukorra kehtivaid paragrahve (näiteks 1991, 10, 144 jt.), kuid vaatamata kõigile “täiustamistele” kehtib ajutise töö- ja kodukorra § 15 muutmatul kujul tänini.

Õiguse andmine Ülemnõukogu esimehele kehtestada seadlusi on kooskõlas Ülemnõukogu 26. jaanuari 1990. a. otsuse (EÜVT 1990, 3, 66) p-ga 3, mis sätestab, et Ülemnõukogu esimees on Eesti kõrgeim ametiisik, Ülemnõukogu ja tema Presiidiumi juht. Edasi öeldakse otsuses, et “tema volitused määratakse kindlaks ENSV põhiseadusega”. Et seda oli tehtud juba varem ja mitte põhiseaduse, vaid ajutise töö- ja kodukorraga, sellele ei pööratud otsuses tähelepanu. Kuid see ei ole veel kõik. Vastavalt Ülemnõukogu reglemendi §le 17 8. novembri 1990. a. redaktsioonis (RT 1990, 19, 228) kuuluvad Ülemnõukogu Presiidiumi seadused kinnitamisele Ülemnõukogus, Ülemnõukogu esimehe seadluste kohta sellist nõuet ei seata. Nähtavasti on siingi lähtutud sellest, et Ülemnõukogu esimees on nii kõrge ametiisik, et seda ei peeta vajalikuks.

Kuid seegi ei ole veel kõik. Järjekordselt “täiustas” Ülemnõukogu ajutist töö- ja kodukorda oma 8. aprilli 1991. a. otsusega (RT 1991, 14, 181) ja piiras oluliselt Ülemnõukogu Presiidiumi seadusandluse õigust. Ülemnõukogu sätestas nüüd, et Ülemnõukogu Presiidium võtab Ülemnõukogu istungjärkude perioodil seadlusi vastu ainult seadustes ettenähtud juhtudel, kusjuures muudatusi kehtivates seadustes ei tohi teha. Seega on Ülemnõukogu Presiidiumi seadluste vastuvõtmine lubatud ainult sellekohase delegatsiooninormi ehk volituse olemasolu korral seaduses. Ent see tunnus on omame määrustele ja nii on piir seadusandlike aktide ja määruste vahel ähmastunud, seadlused on degraateeritud määrusteks. Määrusandlusõigus on aga teatavasti vabariigi Valitsusel ja ministritel, mitte aga Ülemnõukogu Presiidiumil. Seejuures Ülemnõukogu esimehe õigust

anda seadlusi 8. aprilli 1991. a. otsusega ei piiratud ega alandatud määrusandlusõiguse tasemele ja nii on see laiem kui Ülemnõukogu Presiidiumil. Jääb vaid lisada, et "Riigi Teatajas" ei ole avaldatud ühtki Ülemnõukogu esimehe seadlust ning ilmselt ei ole ta ühtki seadlust vastu võtnud.

Piirdudes toodud näidetega, peab vajalikuks rõhutada, et need ilmestavad kõrgeima riigivõimu organite pädevuse ebamäärasust ja piiritlematust, rääkimata hoolimatusest normatiivaktide süsteemi suhtes.

Normatiivakte nende kogumis võib graafiliselt kujutada püramiidina, mille tipus on põhiseadus ehk konstitutsioon kui kehtejõult tugevaim. Kõik muud normatiivaktid on madalamajõulised ja peavad olema kooskõlas põhiseadusega.

Rõhutades normatiivaktide püramiidis põhiseaduse erilist kohta ja tähtsust, sätestas 1938. a. põhiseadus, et riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (§ 3), kuna aga rahvas on kõrgeima riigivõimu kandja, siis on rahva tahtel eriline kaal põhiseaduse kehtestamisel. Rahva tahe peab leidma põhiseaduses hoopis vahetuma väljenduse kui muudes normatiivaktides sealhulgas ka seadustes. On mõistetav, et põhiseaduse võtab rahvas ise referendumil vastu või antakse see rahva erilise esindusorgani pädevusse.

Põhiseaduse vastuvõtmise protseduuri ei tule mõistagi segi ajada põhiseaduse väljatöötamise korraga. Põhiseaduse eelnõu võib välja töötada ja viimistleda ka organ, kes ise ei olegi pädev seda hiljem vastu võtma. On täiesti mõeldav ja isegi otstarbekohane, et Eesti Vabariigi tulevase põhiseaduse eelnõu töötab välja ja viimistleb praegune Ülemnõukogu ja Eesti Komitee moodustatud ühine komisjon. Soovitav oleks, et Ülemnõukogu ja Eesti Komitee annaksid nii-viisi väljatöötatud eelnõule kumbki oma heakskiidu. Moodustada selleks Ülemnõukogu ja Eesti Komitee ühist kogu poleks vaja, kuna tegemist on ikkagi projektiga ja sellel ühisel kogul puuduks niikuinii volitus eelnõu kehtestamiseks põhiseadusena.

On avaldatud arvamust, et põhiseaduse vastuvõtmiseks tuleks valida riigivolikogu või riigikogu või siis taasasutatav kogu.

Oleks ilmselt väär, kui uus põhiseadus, s.o. normatiivaktide püramiidi tipp luuakse tavalise, jooksva seadusandliku tegevuse organi – parlamendi, s.t. riigivolikogu või nimetatagu seda riigikogukski tegevuse tulemusena. Põhimõtteliselt ei erineks ei riigivolikogu ega riigikogu praegusest Ülemnõukogust kui jooksva seadusandluse organist. Kummatigi on põhiseadus kui normatiivaktide püramiidi tipp

see allikas, mis on madalamajõuliste normatiivaktide, eelkõige tavaliste seaduste õiguslik baas, millest nad oma juriidilise jõu ammutavad. Siin aga kujuneks vastupidine olukord – põhiseadus ammutaks oma ülimusliku normatiivsuse madalamajõulistest normatiivaktidest – tavalistest seadustest. Sellist uperpalli ei tohi lubada. Õeldust ei järeldu, et parlament ei võiks hiljem teha muudatusi põhiseaduses. Ent seejuures on nõutav eriline protseduur, näiteks muudatuste vastuvõtmine parlamendi kahe järgneva koosseisu poolt.

Mõnevõrra komplitseeritum on taasasutava kogu küsimus. Eelkõige: taasasutava kogu moodustamisel võib tekkida mulje, et asutatakse kolmandat vabariiki. Kolmanda vabariigi kontseptsioon peaks aga olema lõplikult hüljatud.

Ent kuidas siis ikkagi nõutada rahvalt mandaati ja mida teha Eesti Vabariigi uue põhiseaduse kehtestamiseks?

Olen arvamusel, et siin võiks kasutada neid kogemusi, mis saadi iseseisvas Eestis riigireformi aastail 1930. aastate teisel poolel. Tollal korraldati uue põhiseaduse lähtealuste heakskiitmiseks rahvaküsitlus. Sellega volitati kokku kutsuma rahvuskogu, kes rahvaküsitlusel ehk referendumil antud ülesande täitmiseks töötaski välja ja võttis vastu uue põhiseaduse.

Edasist riikluse arengut Eestis kujutlen ma järgmiselt. Lähtudes sellest, et Eesti rahvale kuulub riikliku enesemääramise võõrandamatu õigus, mis anastati vägivaldselt Eesti okupeerimisega, kuid kustumatu on rahva tahe Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamiseks, mida rahvas veenvalt kinnitas 3. märtsi 1991. a. referendumil, teeb ta kõrgeima riigivõimu kandjana uuel referendumil Rahvakogule üleandeks Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse õiguslikuks kinnistamiseks uue põhiseaduse vastuvõtmise ja kehtestamise.

Referendumi korraldab Ülemnõukogu. Ühtlasi küsitakse referendumil, kas volitatakse Ülemnõukogu vastu võtma Rahvuskogu valimisseadust ja välja kuulutama Rahvuskogu valimisi.

Koos põhiseadusega võtaks Rahvuskogu vastu ka Riigikogu valimisseaduse ja kuulutaks välja Riigikogu valimised. Riigikogu kuulutaks üleminekuperioodi lõppenuks.

Mis saaks aga praegusest Ülemnõukogust? Olen arvamusel, et pole takistusi, kui Ülemnõukogu kuni Riigikogu kokkuastumiseni jätkab jooksvat seadusandlikku tegevust, hoidudes siiski otsustamast selle käigus küsimusi, mis tuleb lahendada põhiseaduses. Seega töötaks Ülemnõukogu kuni üleminekuperioodi lõppemiseni paralleelselt Rahvuskoguga. Rahvuskogu omakorda hoiduks otsustamast

küsimusi, mis väljuvad põhiseaduse raamidest ja kuuluvad jooksva seadusandluse valdkonda. Tahaks eeldada Rahvuskogu ja praeguse Ülemnõukogu sõbralikku koostööd ja eeskjuu kogu rahvale üksteise mõistmisel.

KOHALIK OMAVALITSUS EESTI VABARIIGI UUES PÕHISEADUSES

Mai Saunanen

Seades eesmärgiks demokraatia ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele rajatud ühiskonnakorralduse, peame tunnistama, et oluline koht selles kuulub kohalikult omavalitsusele.

Kohaliku omavalitsuse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõteted on leidnud kajastamist "Kohaliku omavalitsuse Euroopa hartas".

Enesestmõistetavalt tunnistatakse selles dokumendis kodanike õigust osaleda ühiskondlike probleemide lahendamises ja ollakse veendunud, et seda õigust saab kõige otsemalt ellu rakendada kohalikul tasandil. Seda õigust rakendavad kodanikud vahetult või demokraatlikult valitud esindusorganite kaudu.

Kohalikule omavalitsusele tuleb seadus(t)ega garanteerida ulatuslik autonoomia oma ülesannete täitmiseks ja selleks vajalikud ressursid.

Tunnistatakse kohalike omavalitsuste õigust koostööks ja ühinemiseks nii siseriiklikult kui rahvusvahelises ulatuses.

Kohalike omavalitsuste administratiivse järelevalve eesmärgiks peetakse vastavuse tagamist seaduste ja konstitutsioonilistele põhimõtetele. Järelevalvet peetakse otstarbekuse pärast võimalikuks teostada ainult nende ülesannete suhtes, mille täitmine on kohaliku omavalitsusele delegeritud.

Nendele seisukohtadele võiks tugineda ka kohalikke omavalitsusi käsitlev osa Eesti Vabariigi uues põhiseaduses. Lihtsaim variant on harta formuleeringud lihtsalt maha kirjutada ja võime olla kindlad, et see osa põhiseadusest vastab Euroopa standardile.

Kahjuks ei vasta meie tänane situatsioon paljusi sellele standardile ning seda tuleb arvestada ka seadusandluse väljatöötamisel.

Enamik meie tänaseid probleeme pärineb minevikust. Peaaegu viiskümmend aastat oleme elanud süsteemis, kus kohalik võim oli riigiaparaadi lüli, millel puudusid reaalsed võimalused ja volitused

oma ülesannete täitmiseks. Kogu nõukogude süsteem (külanõukogust ülemnõukoguni) baseerus demokraatliku tsentralismi põhimõttele. Väljakuulutatud demokraatliku tsentralismi printsiip transformeerus tegelikkuses tsentralismiks. Eri taseme nõukogude ja nende täitevorganite suhted olid rajatud alluvusvahekorrale. Süsteemi alustele lülidele, s.o. kohalikule võimule jäi käsutäitja roll. See võrutas aga vastutusest ja omaalgatusest. Kohaliku võimu majanduslikud võimalused sõltusid riigieelarve seisust ja sagedasti ka kohalike võimumeeste võimekusest endale mahukam tükk kätte võidelda. Sellest tulenevalt on uue põhiseaduse üheks ülesandeks anda kohalikele omavalitsustele garantiid oma ülesannete normaalseks täitmiseks.

Põhiseaduse koostamisel on vaja arvestada ka asjaolu, et novembris 1989 võeti vastu "Kohaliku omavalitsuse aluste seadus" ning selle alusel käivitus radikaalne haldusreform. Vaatamata selle seaduse mitmele puudusele väärivad seal sisalduvad kontseptuaalsed põhimõtted (ja seda just kohaliku omavalitsuse olemust avavates sätetes) fikseerimist ka põhiseaduses. Pole parata, tuleb vundament pooleliolevale majale alla sobitada.

Oluline on küsimus, millises mahus peaksid kohaliku omavalitsuse küsimused põhiseaduses kajastatud olema. Fikseerida tuleks omavalitsusliku haldamisviisi põhiolemust avavad normid ja omavalitsuse teostamise tähtsamad garantiid. Kohaliku omavalitsuse süsteemi üksikasjalik lahtimõtestamine peaks jääma eri seadustele. Eeltoodud seisukoha üheks põhjenduseks on ka asjaolu, et ajajärgul, mil omavalitsussüsteemil alles taastatakse või õigem oleks öelda, taas luuakse, tõusetub küllalt suure tõenäosusega korduv vajadus korrektiivide tegemiseks seadusandluses. Põhiseaduse muutmise on aga (ja peabki olema) keerukas protseduur.

Kaalutlusel, et põhiseaduse muutmise sagedasti päevakorda ei tõuseks, oli tähtis osa ka 1937. a. põhiseaduse omavalitsusi puudutava osa koostamisel. Põhiseadus sisaldab kõige olulisemaks peetud norme ning sätte, et "kohalikkude omavalitsuste lähem korraldus ja järelevalve nende üle määratakse seadusega".

Paljude riikide põhiseadustes on kohalikkude omavalitsusse puutuv fikseeritud üsna üldsõnaliselt ning nende tegevuse aluseks on vastavad eriseadused.

Ajakirjas "Eesti Jurist" nr. 3 1990. a. on avaldatud vabariigi uue põhiseaduse eelnõu. See ei sisalda põhimõttelisi erinevusi 1937. a. põhiseaduse 12. peatükist. Põhijoontes on eelnõu autorite pakutud variant aktsepteeritav, samas vajaksid mõned sätted ja formuleeringud veelgi rohkem kaasajastamist, mõned võiksid välja jääda ja

mõned on otstarbekas juurde lisada.

Kohalikku omavalitsusse puutuv ei kajastu mitte ainult vastavas peatükis (ptk. 9). Küsimust tuleb vaadelda laiemas kontekstis.

Üldsätete esimesest paragrahvist loeme, et Eestis on kõrgema riigivõimu kandjaks rahvas ning § 33 sätestab, millisel viisil rahvas riigivõimu teostab. Selle sätte p. 5 kohaselt teeb ta seda ka kohalike esindusorganite valimisega.

Küsimuse seesugune asetus annab ettekandja arvates aluse tõlgenduseks, et kohalik omavalitsus on riiklik struktuur. Seda tuleks vältida ja seetõttu on otstarbekam p. 5 loetelust välja jätta.

Omavalitsusliku ja riikliku juhtimise piiritlemine (eristamine) ei ole kerge ülesanne, eriti olukorras, kus kohalikku võimu ollakse harjunud käsitlema riikliku halduse lülina. Kahtlemata ei pea ega tohigi riikliku ja omavalitsusliku juhtimise piiritlemine tähendada nende vastandamist. Normaalses ühiskonnas toimivad mõlemad käsikäes ja meilgi tuleb leida riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse loogiline ja ühiskonnale vastuvõetav sümbioos. See ei ole aga praegust olukorda arvestades põhiseaduse küsimus. Lahendused tuleb anda muu seadusandluse raames.

Kaalumist vääriks ka esimese paragrahvi ümbersõnastamine. Kas riigivõimu asemel ei oleks mõtekam rääkida hoopis avalikust võimust?

Loogilise jätkuna eeltoodud arutlusele arvan, et ümber sõnastada võiks ka 9. peatüki esimese paragrahvi (§ 89). Selle tekst eelnohus on järgmine: "Kohalikku halduskorraldust ja sotsiaalset infrastruktuuri arendatakse seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu, kes on sellel territooriumil elava rahva tahte väljendaja." Otstarbekam oleks siinkohal lähtuda juba olemasolevatest normidest. Nimelt käsitleb kohaliku omavalitsuse aluste seadus kohalikku omavalitsust kui kohaliku elu küsimuste iseseisvat otsustajat ja korraldajat, seejuures lähtutakse elanike huvidest ja vastava haldusterritooriumi iseärasustest.

Põhiseaduse eelnõu § 90 sätestab, et omavalitsuse organ on iseseisev esinduskogu, andes ka esinduskogude loetelu: maa-, linna-, vallavolikogu. Ühtlasi antakse selles paragrahvis ka esinduskogu valimise alused ja piiritletakse valijate ring, kelleks projekti kohaselt on vastavas paikkonnas püsivalt elunevad või töötavad hääleõiguslikud kodanikud. Kohalik omavalitsus teostub omavalitsusorganite kaudu, kuid teda on võimalik teostada ka vahetult rahvahääletuse teel või mõnes muus vormis. Kohaliku omavalitsuse vahetu teostamise võimalus võiks ka põhiseaduslikult tagatud olla.

Konstateering, et esinduskogu valitakse üldisel, otsesel, ühetasemelisel ja salajasel hääletamisel, on vajalik, kuid lahtiseks peaks jätma valijate ringi. Kas esinduskogu valitakse paikkonna elanike poolt, või ka seal töötavate kodanike poolt, või on arvestatav ka näiteks kinnisvara omamine omavalitsusüksuse territoriumil, või on hoopis otstarbekas sisse seada kogukonnaliikme instituut. Kõik need küsimused jäägu valimisseaduse (või -seaduste) ja omavalitsusseaduse (või -seaduste) lahendamata.

On ootuspärane, et põhiseaduses oleks määratletud ka omavalitsuse struktuur. Vaadeldavas eelnõus on seda teatud vormis ka tehtud. Esinduskogudena loetletakse maa-, linna- ja vallavolikogu ning täitevorganitena maa-, linna- ja vallavalitsusi. Omavalitsuse struktuur oli diskuteeritava teema kuuskümmend aastat tagasi ja on seda ka praegu. Omavalitsuste liigid jäid määratlemata ka 1937. a. põhiseaduses, kuigi see probleem Rahvuskogu komisjonides üsnagi teravalt päevakorral seisis. Põhjuseks oligi peamiselt see asjaolu, et teema oli liiga palav. Ilmselt on otstarbekas vältida põhiseaduse eelnõus omavalitsusorganite liigitamist. Tänapäeval on päevakorral maakonna staatus. Kas maakond on halduse riiklik regionaalatasand või omavalitsusüksus või mõlemad üheaegselt? Probleemiks on ka see, kas muudame alevid taas kolmanda astme linnadeks või omab eluõigust ka alev ja milline on sellisel juhul tema staatus? Problemeid on veel teisigi.

Käsitletavas eelnõus on fikseeritud kohalike omavalitsuste õigus moodustada ühendusi. Seda õigust tuleks laiendada. Kohalikele omavalitsustele tuleb tagada õigus kuuluda ka kohalike omavalitsuste rahvusvahelistesse ühendustesse.

Põhiseaduse eelnõu § 91 sisaldab kohaliku omavalitsuse kaks põhiõigust: määruste ja otsuste andmise õiguse ja maksustamisõiguse. Nende õiguste fikseerimine põhiseaduses on vajalik kohaliku omavalitsuse kui printsüübi tunnustamise seisukohalt ning ühtlasi annab see kohalikele omavalitsustele põhiseaduslikud tagatised oma ülesannete täitmiseks.

Täiendavate garantiide loomiseks kohalikele omavalitsustele on otstarbekas lisada eelnõusse sätte kohalike omavalitsuste tegevuse administratiivse järelevalve kohta. Tuginedes Euroopa hartale on üks võimalikest variantidest järgnev: kohalike omavalitsuste administratiivne järelevalve toimub seaduses ettenähtud korras ja juhtudel. Järelevalve eesmärgiks on vastavuse tagamine seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetele.

Ebaoluliseks sätteks võib pidada eelnõu § 92, mis 1937. a.

põhiseaduse eeskujul käsitleb kutsealaste omavalitsuste loomist. Kodanike põhiõigusi ja kohustusi käsitlevas peatükis on vastav norm olemas. § 19 alusel võivad kodanikud koonduda kultuurilistesse, teaduslikesse, kutsealastesse, poliitilistesse ja muudesse ühendustesse. Sellest piisab.

Kui loobuda paragrahvist 92, tuleb kogu peatükk pealkirjastada mitte "Omavalitsus", vaid "Kohalik omavalitsus".

Need olid mõningad mõtted Eesti Vabariigi uue põhiseaduse eelnõu omavalitsust käsitleva osa kohta. Ettekanne kujunes retsensioonilaadseks. Seda ei tohi võtta põhiseaduse eelnõu autorite märkimisväärse töö negatiivse hinnanguna. Niisugust käsitluslaadi valides lootis ettekande autor õhutada kuulajaskonda mõttevahetusele ühel vägagi olulisel riigi põhikorda muutuval teemal.

XV EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEVA RESOLUTSIOON

XV Eesti õigusteadlaste päevaga 21. juunil 1991. aastal, millel oli 144 osavõtjat, jätkub Eesti õigusteadlaste päevade traditsioon, mis katkes 1940. aastal. Neil päevadel arutati Eesti riigi ja rahva jaoks kõige olulisemaid õiguskorra ja põhiseaduse reformi küsimusi.

XV õigusteadlaste päeva probleemistik on samuti seotud Eesti Vabariigi uue põhiseaduse eelnõu väljatöötamisega, kusjuures ettekannetes ja sõnavõttudes esitatud seisukohatade alusel õigusteadlaste päev:

- peab vajalikuks intensiivistada tööd Eesti Vabariigi uue põhiseaduse eelnõu väljatöötamisel;
- teeb vabariigi poliitilistele jõududele ettepaneku lähtuda uue põhiseaduse eelnõu väljatöötamisel Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi poolt esitatud ja "Eesti Juristi" 1990. aasta 3. numbris avaldatud eelnõu variandist ning seal sisalduvatest kontseptuaalsetest lahendustest;
- pöördub vabariigi teadlaste ja juristide poole üleskutsega teha omapoolseid ettepanekuid ning täiendusi väljatöötatava põhiseaduse eelnõu kohta;
- on seisukohal, et käesoleval üleminekuperioodil tegutsev ülemnõukogu pole pädev uut põhiseadust vastu võtma, seda peaks tegema eesti rahvas rahvahääletuse teel;

- peab edaspidi vajalikuks õigusteadlaste päevade organisatsioonilist korrastamist ja teeb ettepaneku Eesti Akadeemilise Oigusteaduse Seltsi juhatusele vastava kodukorra väljatöötamiseks;
- põhiseaduse eelnõu peaks rahvahääletusele esitama Rahvuskogu, kes valitakse praeguse ülemnõukogu poolt väljatöötatava valimisseaduse alusel.

KOHTUTEGELASTE AMETIRIIE TUSEST

Õigusdoktor Artur Taska

Ametiriideid tunti juba antiikmaailmas. Tuntum vanadest ametiriidest on kindlasti tooga. Läbi sajandite on ametiriided eri värvides ja kujus leidnud rakendamist küll usuteaduslikus ja õigusteaduslikus maailmas, küll ülikoolide professorite ja kõrgema aadliseisuse märgistamisel [1].

Ametiriide probleemiga seoses on kindlasti oluline märkida vahet vormiriide ja ametiriide vahel. Vormiriideks saab nimetada kõiki neid riideid, mida nende kandja tarvitab igapäevases elus oma kutsetegevusega seoses, kuid ametiriidet leiab rakendamist ainult teatavate kutseliste ametiülesannete täitmisel, moodustades olulise osa sellest.

Eestisse on ametiriide kandmine jõudnud arvatavasti ristiusu tulekuga ning kirikuõpetajate tegevusega. Allpool on aga esitatud andmed meie kohtutegelaste ametiriide kehtestamise kohta Eesti Vabariigi territooriumil.

* * *

Kohtutegelaste ametiriide seaduse annab dekreediga korras Peaminister Riigivanema ülesannetes, Konstantin Päts, koos Kohtuministri Johan Mülleriga 27. veebruaril 1935. aastal. Seadusel on 6 paragrahvi ning see ilmub "Riigi Teatajas" 1. märtsil samal aastal ning hakkab kehtima avaldamise momendist arvates [2].

Keda loetakse kohtutegelaseks selle seaduse järele, sellele küsimusele annab vastuse seaduse paragrahv 1. Need on:

- Riigikohtu esimees, abiesimees ja liikmed;
- Kohtukoja vanem esimees, departemangu esimees ja liikmed;
- Ringkonnakohtute esimehed, abiesimehed ja liikmed;
- Jaoskonnakohtunikud;
- Kohtu uurijad Ringkonnakohtute istungitel kohtunikena;

- Prokurörid ja nende abid;
- Kohtute sekretärid ja nende asetäitjad kohtuistungitest osavõtul, jaokonnakohtu sekretärid ja nende asetäitjad ning
- Vannutatud advokaadid.

Selles loetelus puuduvad vannutatud advokaatide abid ja eraadvokaadid, kuid seaduses on öeldud, et nendele määrab ühtlase riietuse vannutatud advokaatide nõukogu Kohtuministri kinnitusel.

Kohtutegelaste ametiriietuseks on mantel (talaar) ja barett-müts. Nende lähema kirjelduse ja joonised eraldi kohtunikele, prokuröridele, kohtu sekretäridele ja vannutatud advokaatidele määrab Vabariigi Valitsus. Samuti määrab Vabariigi Valitsus ka kohtutegelaste ametiriietuse kandmise korra [3].

Välja arvatud advokaadid, muretsetakse ametiriided Kohtuministri korraldusel riigi kulul, kusjuures riigi kulul muretsetud ametiriided loetakse riigi omanduseks. Ametiriiete kandmise kestvuse määrab Vabariigi Valitsus.

Advokaadid muretsevad ametiriided enese kulul [4].

Ametiriiete kandmine on sunduslik arvates tähtaegadest, mis määratakse Kohtuministri poolt [5].

Seadusele järgnevad mitmesuguse sisuga määrused, milles täpsustatakse ametiriietuse valmistamise ja rakendamise viisid, värvid, kandmise alguse tähtajad üksikutes kohtuasutustes ja muud üksikasjad. Esimene taoline määrus kehtestatakse juba 2. märtsil samal aastal "kohtutegelaste ametiriiete kirjelduse ja kandmise määruse" nime all Vabariigi Valitsuse poolt [6]. Selle järgi peavad kohtutegelased ametiriideid kandma:

- kohtuistungil asja arutamise vältel,
- kohtuotsuste kuulutamisel,
- kinnisvarade oksjonitel,
- üldkoosolekutel, kus arutatakse distsiplinaar-asju ja kohtuasutuste ametisikutelt ning advokaatidelt vandetootuse võtmisel.

Barett-mütsi tuleb seejuures sunduslikult kanda ainult kohtuistungis ruumi ilmumisel ja sellest väljumisel, vandetootuse võtmisel ja kohtu otsuste kuulutamisel ning kohtuotsuste ja määruste kuulutamisel, kus nõutakse publiku püstitõusmist. Teistel juhtudel kohtuistungis ruumis barett-mütsi ei kanta.

Eeluurimise teostamisel ja samuti ka kohtutoimingud kohapeal sünnivad ilma ametiriietuseta [7].

Erinevates kohtuasutustes tuleb kohtutegelastel võtta ametiriiete kohaldamisele järgmiselt:

- Riigikohtus alates 5. märtsist 1935. a. [8],

- Kohtukojas alates 15. juunist 1935. a. [9] ja
- Ringkonnakohtutes alates 15. oktoobrist 1935. a.

Samast kuupäevast alates peavad ametiriietust kandma ka jaoskonnakohtunikud, lisakohtunikud, kohtu uurijad Ringkonnakohtu istungiteist kohtunikuna osavõtul ning Ringkonnakohtu sekretärid ja nende asetäitjad, prokurörid ja nende abid ning vannutatud advokaadid.

Sellest kuupäevast alates peavad ka vannutatud advokaatide abid ja eraadvokaadid kandma neile määratud "ühtlast riietust" [10].

Ametiriiete valmistamisel tulevad kohtutegelastel ühise asjaoluna esile, et mantel peab olema mustast villasest ja võimalikult kergest riidest ning barett-müts mustast sametist, kõva, ülespoole keeratud äärtega. Ääre ümbermõõt ülevalt on 7 1/2 cm alumise veere ümbermõödust suurem. Äärel on ees ja taga kolmnurkne väljalõige üleval 5 cm lauses. Põhi on pehme, keskel sametist nõõbiga, millel jooksevad kokku 16 volti.

Erinevused kohtutegelaste mantli juures on aga järgmised:

Kohtunike mantel on kinnise kraega. Krae laius on seljataga 5 cm ja ees 7 cm. Krae nurkade vahe peab olema 10 cm.

Mantli rinnal on 18 mantliriidest 1 1/2 cm läbimõõduga nõõpi, millised ulatuvad poole mantli pikkuseni. Mantel pannakse kinni ülevalt 3. välisnõõbiga ja allpool 7. salanõõbiga.

Mantli käised on üleval kroogitud, all 12 cm laiuselt peale keeratud otstega, mis kinnitatakse 3. nõõbiga käise külge. Käise ümbermõõt on 80 cm.

Mantli kõrgus maast on 12 cm ning ümbermõõt alt 280 cm.

Õlapealis (õlatükk) on sile, seljataga 17 cm pikk arvates kraest ja ees 12 cm pikk arvates kaelaaugust. Õlapealsest jookseb allapoole 1 kahepoolne volt kummalgi hõlmal. Seljataga on 2 volti. Voldi laius on 1/3 õlapealse veere laiusest, mis laieneb allapoole kahekordse laiuseni. Voldid seljataga on eesmistega ühelaiused.

Mantli juurde kuulub ka rinnaesine ja õlalint:

Rinnaesine on valgest siidist, pliseeritud 25 cm pikkune žaboo kaela all, kinnitatult 2. nõõbiga. See on ülevalt 6 cm ja alt 20 cm lai ning omab 17 volti.

Õlalint jookseb üle pahema õla ning laieneb seljataga 3. voldis 20. sentimeetrini. Ees on õlalint 5 cm ning all 11 cm lai. Lindi pikkus on õlalt seljataha 31 cm ja rinnal 56 cm mõõdetud ilma narmasteta. Keset õla on lindil 5 cm läbimõõduga nõõp (rosetti). Lint kinnitatakse väikese nõõbiga roseti all. Lindi otstes on 7 cm

pikkused kuldnarmad ning lindi ees õlalt 24 cm allpool asub suure riigivapi kujutis lindi laiuses. Õlalindi riide kohta ei ole midagi konkreetset öeldud. Tuleb arvata, et see on samuti kergest villasest riidest nagu mantelgi. Et see arvamus on õige, kinnitab ka Ilmar Rebase kiri [11]. Ilmar Rebane kandis prokurörina küll punast linti, kuid probleem jääb seejuures ju samaks. Ta rõhutab aga asjaolu, et õlalint oli kahekordsest riidest, kuid mitte siidist.

Riigikohtus oli kohtunike lindi värvuseks sinine, Kohtukojas hõbehall ja Ringkonnakohtutes mantliriidest must.

Suure riigivapi kujutist kannavad Jaoskonnakohtunikud õlalindi asemel paremal pool mantli hõlma voldil samas kõrguses.

Prokuröride mantel sarnaneb kohtunike omaga, kuid rinnaesine on mustast siidist ning õlalint punane.

Kohtu sekretäride mantlil puudub nii kohtunike kui ka prokuröride siidist rinnaesine ja õlalint. Mantli kõrgus peab olema maast arvatud 25 cm.

Määruse lisana esitatakse "Riigi Teatajas" ametiriiete joonised, välja arvatud vannutatud advokaatide mantli joonised (vt. joonis 1) [12].

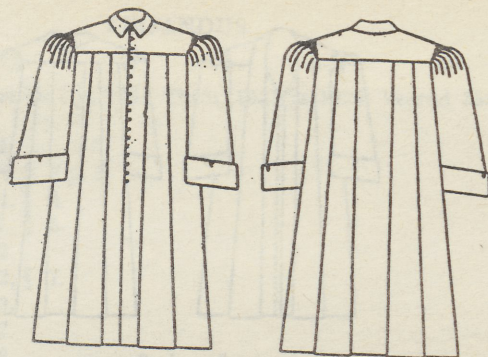
Advokaatide mantel ei erine kohtunike ja prokuröride ning kohtu sekretäride mantlist ainult rinnaesise ja õlalindi puudumisega, vaid selle valmistamise kirjeldamine toimub erilises määruses [13]. Selles leiduvad järgmised üksikasjad:

Mantli rinnaesine on lahtine ja paraja väljalõikega. Kinnitamine sünnib 5. salanööbiga ja kõrgus maast arvates on 24 cm.

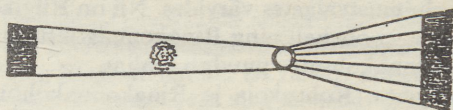
Õlapealsest jookseb allapoole kummalgi hõlmal 1 kahepoolega volt ning seljataga on 2 volti. Voldi laius on $\frac{1}{3}$ õlapealse veere laiusest ja laieneb allapoole kahekordse laiuseni. Voldid seljataga on esmistega ühelaiused. Määrusele on lisatud joonis 2.

2. augustil 1935. a. annab Vabariigi Valitsuskohtutegelaste ametiriietuse kirjeldamise ja kandmise määruse täiendamise määruse, mille kohaselt vannutatud advokaadid ei ole kohustatud kandma ametiriietust ega vannutatud advokaatide abid ja eraadvokaadid neile määratud "ühtlast riietust" jaoskonnakohtunike juures. Määrus ilmub "Riigi Teatajas" 13. augustil 1935. a. Sellele on alla kirjutanud Peaminister K. Päts, Kohtuminister Joh. Müller ning Riigisekretäri abi D. Treude [14].

* * *



Mantel (talaar).



Ots Har.



Rinnasaline.



Baret-müts.

Joonis 1

Kohtutegelaste ametiriietuse seaduses ja selle alusel antud määrustes võib tähele panna järgmisi olulisi asjaolusid.

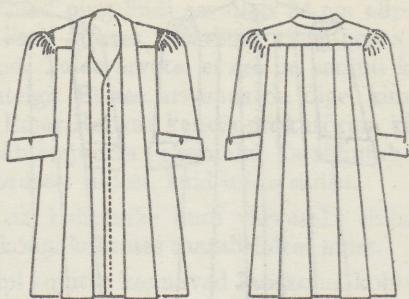
1. Kohtutegelaste ametiriietuse kehtestamise ajal oli Eesti Vabariigi Kohtuministriks Johan Müller.

2. Mantli (talaari) kohta märgitakse, et see peab olema villasest, võimalikult kergest mustast riidest, mille käised on ülalt kroogitud ja alt 12 cm laiuselt pealekeeratud otstega. Käise ümbermõõt on 80 cm.

Mantli ümbermõõt on alt 280 cm.

Õlapealis (õlatükk) on sile, selja taga 12 cm pikk, arvatud kraest, ja 17 cm pikk ees ning arvatud kaelaugust.

Õlalindid on kohtunikel Riigikohtus, Kohtukojas ja Ringkonna-



Joonis 2

kohtutes sinimustvalgetes värvides. Nii on Riigikohtus õlalint sinine, Kohtukojas – hõbehall ning Ringkonnakohtutes – must.

Jaoskonnakohtutes puudub õlalint.

Riigikohtu, Kohtukoja ja Ringkonnakohtu kohtunike ja prokuröride õlalindil on Eesti Vabariigi iseseisvuse tunnuseks suure riigivapi kujutis.

Jaoskonnakohtu kohtunikel on suure riigivapi kujutis paremal pool mantli voldil.

3. Baret-müts on kõigil kohtutegelastel ühesugune.

4. Kohtutegelaste ametiriietus hakkab kehtima Eesti Vabariigi territooriumil 1. märtsil 1935. a. Seaduses ja hilisemates määrustes tarvitatud võõrsõnade kohta annab "Oigekeelsussõnaraamat" järgmise seletuse:

rosett 'lilleõiekujuline ornament või ese';

žaboo 'kroogitud või volditud pitsist või siidist rinnaesine';

talaar 'pikk pahkludeni ulatuv ametirüü' [15].

5. Nii uues kui vanas Eesti nõukogude entsüklopeedias (ENE) puudub märksõna ametiriided. Kas see on jälle ebaõigete andmete esitamine Nõukogude Liidu okupatsioonivõimude poolt? Eesti Vabariigi aegses entsüklopeedias, mis ilmus Tartus juba enne 1935. aastat, oli ametiriie märksõna olemas.

KIRJANDUS

1. Eesti Entsüklopeedia I ja VIII. Tartu, 1931 ja 1936. Veerud 346, resp. 223.
2. RT. 1935, 18, 171.
3. RT. 1935, 18, 171, § 2 ja 3.
4. RT. 1935, 18, 171, § 4.
5. RT. 1935, 18, 171, § 5.
6. RT. 1935, 19, 182.
7. RT. 1935, 19, 182, § 7.
8. RT. 1935, 19, 193.
9. RT. 1935, 51, 487.
10. RT. 1935, 69, 608.
11. J. Rebase kiri 6. novembrist 1990. a.
12. RT. 1935, 19, 182, § 2-6.
13. RT. 1935, 58, 536: Vannutatud advokaatide ametirüetuse kirjelduse määrus. Määrusele on alla kirjutanud Peaministri as. K. Eenpalu, Kohtuministri kt. K. Selter ning Riigisekretäri abi D. Treude. Määrus on antud Vabariigi Valitsuse poolt 20. juunil 1935 ning ilmunud "Riigi Teatajas" 5. juulil 1935. a.
14. RT. 1935, 69, 606.
15. Õigekeelsuse sõnaraamat. Tallinn 1976. Lk. 600, 686 ja resp. 692.

ON SOME PSYCHOLOGICAL PROBLEMS IN DEALING WITH AND UPHOLDING HUMAN RIGHTS IN ESTONIA

Rait Maruste
Docent, Tartu University

A gloomy introduction

A well-known Estonian writer some time ago called Estonia a society whose possible lifestyle is one of dying, lying or being silent. The writer was referring to that period of time that began in 1940 and her emotional evaluation is very significant to understanding human rights in Estonia. Those who watch from the sidelines often do not understand this, so please allow me to begin with how one can understand human rights and how they can be interpreted.

Generally speaking, in the free, democratic world human rights are something natural, self-explanatory and inalienable (at least in comparing with totalitarian states). They are not one's to be given or awarded, but are a natural part of a free society and human being. The individual of a free, democratic world is at peace with himself – he knows his rights and is convinced that the state and its institutions will respect them. And when his rights are violated, he has an undeniable right to protection by the law. The prerequisites for this state of affairs is:

- 1) a knowledge of and familiarity with one's own rights;
- 2) a feeling of security that one's rights will be protected;
- 3) legal and procedural guarantees that rights will be protected.

For a person who has lived for decades in a totalitarian state this above described way of thinking is foreign. The person from a totalitarian regime is ravaged by fear and violence, his rights have been violated in all sorts of ways. He is aware of this, he does not believe in the inviolability of his natural rights or the rights declared as his, and he does not (dares not) oppose those who violate his rights (the state), even when his rights are violated in a

most flagrant manner. This is clearly borne out by those instances in which people have officially raised the issue of violations of (human) rights. Estonia which until 1940 existed within the European cultural framework, was affected by this repression with particular severity.

On the other hand, the suppression of the individual is accomplished by the entire political system and legal order of the totalitarian state which has used the individual as a means or instrument, and the state as an end in itself. In this situation law and organs that uphold the law have been established to repress the individual and to defend the position of the state and political leadership. From this sprang the individual's helplessness in relation to the system. And while the processes of democratisation of the past few years have been impressive, and the previously described socio-psychological mechanism continued to function, many of the former social structures that threatened with repression have remained – the military, state security structures, the procurator, etc. Therefore, I consider people's socio-psychological stagnation, fear, and a lack of faith in the possibility that rights will be defended, to be one of the main obstacles in upholding human rights in Estonia. A few generation must arise that is free of fear in order that a society free of psychological barriers, a society confident in itself and aware of its own rights, can be formed. This can happen when processes of democratisation in Estonia and also in the Soviet Union, which is the primary source of danger for us, are irreversible, and when in Estonia we create a society that exists for the good of the individual instead of for the good of the state.

A person makes use of his rights when he is aware of their existence. It was in the interest of the state that people have a poor understanding of their rights. And unfortunately we see that the Estonians' (Soviets') level of information on human rights is very limited and often distorted. This applies to civilians and lawyers, as well as to state officials and politicians. For example, for years the only document on human rights published in Estonian was the Universal Declaration of Human Rights, and this was published only as a supplement to a book on the United Nations. To this has now been added the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights. And that's it. At present there is not readily available in Estonia any systematised and exhaustive collection of UN and European Community documents on human rights, declarations, pacts, etc. There is also a great lack of literature on the subject of

human rights, nor are there any specialists in the field of human rights.

When one adds to the above the fact that human rights are not taught in our schools and that the press is rather modest in treating the subject, one can see our second significant barrier or problem in upholding human rights-people's low level of information. People who are poorly informed are easily manipulated by unscrupulous politicians. Consequently, one of our primary tasks is to distribute information, to raise the level of people's awareness, and to communicate to every citizen and official both the letter and the spirit of human rights. And I believe our colleagues-foreign experts on human rights-can help us in this. On my own part I can say that at Tartu University we have begun translating into Estonian all UN documents dealing with criminal jurisdiction so that they can be published and be used by university students in their studies, and also be sent to all legal organs in the country.

All of this has had to do with what the Estonian writer whom I quoted said about being silent. Another problem in guaranteeing human rights stems from lying-the divergence in Soviet society between words and deeds which has been cynically cultivated on a mass scale for decades. When certain principles and freedoms are declared either in the spoken word or in documents and legal statements to be recognised and guaranteed, this does not mean by any means that they will actually be recognised and guaranteed. A concrete example of this is the constitution of the Soviet Union which contains all sorts of declarations, including the ones on nations' right to self-determination and on seceding from the Soviet Union, none of which carry any real weight. Another example is the fact that the Soviet Union (including Estonia) signed the Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment. However, in Estonia, and, as I have reason to believe, elsewhere in the Soviet Union, prison and police personnel have no knowledge of this declaration, not to mention control over its strict observation.

A promising conclusion

Although at the present time we lack the main instrument to guarantee human rights - a democratic constitution - our legal system must be reformed, and there has as yet not been developed other institutions to protect human rights, the current situation is promising.

Above all, the Supreme Soviet of the Estonian SSR on 16 November, 1988 declared Estonia to be sovereign, and our legal system was declared to follow the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, as its optional protocol. And while Moscow did not recognise our declaration of independence, but declared it null and void, Moscow has accepted what was declared concerning the above-named documents. Thus these acts can be a constitutional base for the defence of human rights in the Republic of Estonia. The only problem now is that we have little experience and have taken little initiative in realizing these declarations.

Second, written into a number of draft laws – for example, the draft constitution, draft criminal laws and draft laws for the protection of children – are a whole list of principles and guarantees that ensue from human rights.

And third, public attitudes and opinions on the problems of human rights have changed – the issue has been the point of greater public attention. This is borne out by the fact that the second human rights conference this year is being held in Estonia. And I hope that together we are paving roads leading from Estonia, the Baltic and a new Russia into Europe.

SISUKORD

Ülevaade EAÕS-i tegevusest pärast 1989. a. oktoobrikuu üldkoosolekut kuni 1990. a. oktoobrikuu üldkoosolekuni (EAÕS-i esimehe prof. I. Rebase aruanne)	3
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi resolutsioon	5
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi väljaanded	6
XV Eesti õigusteadlaste päev Tallinnas 21. juunil 1991	7
Eesti õigusteadlaste päevadest (EAÕS-i esimees prof. Ilmar Rebane)	8
Eesti Vabariigi uue põhiseaduse üldkontseptsioonist (Õigusteaduse kandidaat Jüri Kaljuvee)	9
Võimude tasakaalustamise õiguslik mehhanism Eesti Vabariigi uues põhiseaduses (Õigusdokter Heinrich Schneider)	18
Eesti Vabariigi uue põhiseaduse vastuvõtmise protseduurist (EAÕS-i esimees prof. Ilmar Rebane)	25
Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi uues põhiseaduses (Mai Saunanen)	31
XV Eesti õigusteadlaste päeva resolutsioon	35
Artiklid	37
Kohtutegelaste ametiriietusest (Õigusdokter Artur Taska)	37
On some psychological problems in dealing with and upholding human rights in Estonia (Docent, Tartu University Rait Maruste)	44