

PÕHISEADUSLIKU ASSAMBLEE ÜHEKSAS ISTUNG

28. oktoober 1991

Juhataja T. Anton

Lugupeetud külalised! Lugupeetud assamblee liikmed! Kell on 12 ja me alustame. Palun istuge oma kohtadele! Proua Laido, mul on palve aidata külalistel istuda nende kohtadele. Lugupeetud kolleegid, palun tähelepanu! Me alustame kohaloleku kontrollist. (Kohaloleku kontroll.) Meid on kohal 33.

Alustame tööd. Vastavalt assamblee otsusele on selle nädala tööpäevad ka assamblee jaoks tööpäevad. Me leppisime teiega kokku, et täna ja homme töötavad toimkonnad ja assamblee liikmed võtavad osa ekspertide konverentside tööst, mille esimene, assambleega ühine üritus ongi kohe algamas. Plenaaristungi avamiseks annan sõna Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehele härra Arnold Rüütlile, kes on ka assamblee liige. Härra Rüütel, palun, teil on sõna!

A. Rüütel

Lugupeetud külalised! Juristid paljudest riikidest! Austatud kõrge kogu! Heal meelel tervitame täna siin saalis eri riikide tunnustatud juriste, kes on saabunud osutama abi assamblee ees seisvatele küsimustele lahenduse otsimisel. Paraku tähendas pool sajandit kestnud okupatsioon ka tõsiseid kaotusi meie õigusteadusele. Riigielu ühe alustala – põhiseaduse koostamine nüüdisaja tasemel lühikese aja jooksul on sellise ulatusega ülesanne, et naabrite abi on hädavajalik. Teisalt lülitub Eesti praegu koos oma heade naabrite Leedu ja Lätiga kiiresti rahvusvahelisse ellu. Seetõttu on loomulik, et meie normatiivaktid peavad vastama Euroopas ja kogu rahvusvahelises elus väljakujunenud käsitlesele. Euroopa Nõukogu esinduslik juristide rühm viibib siin perioodil, mil Eesti on saanud erikülalise staatuse Parlamentidevahelises Liidus ning käsitlemisel on avaldus Euroopa Nõukoguga täieõigusliku liitumise kohta.

Nii nagu teisedki uued demokraatiad, otsime Eestis praegu selliseid teid, mida mööda liikudes saab ära hoida nii anarhiat ja seadusetust kui teisalt ka diktatuuri. Seejuures peab arvestama totalitarismi rasket pärandit, poliitilise kultuuri nappust, parteide sünnijärgseid haigusi ning poliitikateaduste nõrkust. Siiski võib tõdeda, et assamblee senistes otsustes on selgelt tuntav kurss stabiilsele, demokraatlikule riigikorraldusele. Kordasin siinkohal mõtet, millel ma peatusin juba Põhiseadusliku Assamblee avamisel. Eesti vajab praegu hästi tasakaalustatud poliitilist süsteemi, milles parlament, valitsus ja riigipea tegutsevad oma kompetentsi raames, ilma ühegi võimukeskuse domineerimiseta. Samas on meie varasemast konstitutsioonilisest praktikast vaja üle võtta paljud rahvavõimu realiseerimise, sõltumatu õigussüsteemi ning muude küsimustega seotud seisukohad.

Assamblee töö aluseks võetud härra Jüri Adamsi juhtimisel kokkuseatud projekt järgib teatavasti paljus õigusliku järjepidevuse põhimõtet varasemate põhiseadustega. Meie töös on toeks ka

justiitsminister Jüri Raidla töögrupi variant ja aasta tagasi akadeemilise õigusteaduse seltsi esitatud projekt. Assamblee ette seatud tähtaeg on juba lähedal ja seetõttu on otsustamiseks kallis iga heatahtlik nõuanne. Paljudes küsimustes käib meil üsnagi terav poliitiline võitlus, eks anna ennast tunda ka valimiste lähenemine. Sellises olukorras on meie külaliste nõuannetel oluline tähtsus mitte üksnes assamblee liikmetele, vaid kogu rahvale, kes ütleb oma arvamuse meie töö tulemuste kohta. Täna ja homme ootab siinolijaid ees pingeline töö. Oleme püüdnud selle korraldada võimalikult paindlikult ja vähe formaalselt, kuigi see konverents ei ole siinkohal põrmugi liiast. Nii esinduslikku juristide külaskäiku pole Eestis olnud enam ammu. Seega on tegemist ka olulise sündmusega Eesti õigusteadusliku mõtte arengus. Soovin omalt poolt teile sisukat tööd! Aitäh!

Juhataja

Aitäh! Lugupeetud kolleegid! Mul on meeldiv võimalus tutvustada teile Euroopa Nõukogu delegatsiooni juhti, Euroopa Nõukogu õigusasjade direktorit härra Erik Harremoesi. Härra Harremoesil ongi sõna. Palun, härra Harremoes!

E. Harremoes

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen, Members of the Constituent Assembly. It gives me great pleasure to be with you this morning and to bring you the greetings of Mme. Lalumiere, the Secretary General of the Council of Europe. It is indeed the first time that an official co-operation meeting is organised under the auspices of the Council of Europe in Tallinn after you have reached independence, after you have been guaranteed official guest status with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and after you have applied for membership in our organisation. This gives a very special importance to our meeting. I need not insist upon the joy with which we in Strasbourg learned two months ago about your decision to become sovereign and independent after more than 50 years under foreign domination. I need not either insist upon the immense satisfaction that we felt when you so speedily obtained international recognition and I shall not insist either upon now we welcome the co-operation with you, first as a candidate for membership and then, in the future, as soon as possible as a member, one of our family.

Indeed, we warmly welcome your return to independence, your return to a political system based upon the values and ideas which form the basis of European co-operation as pursued within the COUNCIL OF EUROPE, and I refer here to the observance of basic human rights, the pluralist democracy and the respect for the rule of law. As regards pluralist democracy, we recall that all European countries which wish to join the Strasbourg family of like-minded democratic countries must comply with standards of popular participation in the political process. The test for eligibility to join our organisation is the holding of free elections with secret ballot and universal suffrage. Elections to parliament which enjoy a large measure of sovereignty, which is composed of representatives of political parties with freedom to organise themselves and express themselves. It is

the multiparty system reflecting all shades of public opinion, which is the essential barrier against despotism.

As regards human rights and fundamental freedoms, I recall the European Convention on Human Rights opened for signature in Rome in 1950, a Convention which has become the yardstick by which is measured the commitment of our member states to European standards for the concern, for the protection of the individual. This Convention is the cornerstone of the Council of Europe's endeavours to achieve more justice, more peace in the world. It is the confirmation that the human person should be the focal point of our thinking. A social system of a form of government which is to do justice, demand freedom, respect and tolerance. This is why it has become a political condition for joining the Council of Europe that this Convention on Human Rights is signed upon accession. And I sincerely welcome the commitment by the Estonian Government to sign, respect and observe this important legal instrument which has been in the past, and will be in the future instrumental in strengthening true democracy in all our member states.

As regards the third element of the acts of the Council of Europe – the rule of law – indeed one of the pillars of our activities, it should be recalled that this rule requires that law should be respected, domestic law within the state, international law between states. The state must rule out force, arbitrariness, in justice. It must itself abide in all its dealings with citizens by the law. History has told us that Estonia knows this better than most other countries that there can be no rule of law in a totalitarian state or in a dictatorship. Thus the rule of law is bound up with democracy. It includes the sovereignty of the people, the separation of powers, the equality between citizens and the equality before the law. The legislator must respect the constitution, the civil servant must respect the law and both must be answerable to an impartial judiciary.

These values – human rights, a pluralist democracy, and the rule of law – are so fundamental that they are – they should be – self-evident for any country wishing to become integrated in the European family of nations. These values are so fundamental that they mark the distinction, the separation from despotism, from dictatorship, from arbitrary rule and lawlessness. And they are so fundamental that it can rightly be said that the state acquires legitimacy only if it sets itself the aim of protecting human dignity within the proper legal framework. They are so fundamental that they must find their rightful place in the Constitutions of our member states. And that is why we are here today. I know that your country between the two wars, during the first period of independence, had a constitution, which lived up to all democratic norms, standards and requirements. This is a tradition I am sure you will wish to follow.

I hope that we, coming from the Council of Europe and from the Venice Commission For Democracy Through Law shall be able during the two days we meet, to support and assist you in the search for solutions in which take you account of the exigencies of our period, the end of the 20th

century, take account of your democratic traditions and aspirations, take account of the standards of the Council of Europe and the important texts adopted by the CSCE meetings, first in Copenhagen, then in Geneva, then in Paris, then in Moscow, over the past 18 months. In that case we shall all together contribute to ensure that Estonia within the very near future finds its right place in Strasbourg. That it will be able to make a valuable contribution to the future European architecture, to participate in all our activities for the benefit of more than 400 million Europeans and more than 1 million Estonians. Indeed, Estonia might be a small country – I come myself from a small country, so it is no disqualification – with a small population, but I am confident that your commitment to freedom, to democracy and to the rule of law, is second to none. I am sure that more than 50 years of adverse experience has strengthened your commitment to the ideals and the values, which the Council of Europe has never stopped or failed to advocate. The long struggle for independence, the hardships which you suffered with such dignity and the willpower which you showed with such courage, must now, then the aim has been reached, be converted into a similar determination to make democracy safe for Estonia.

We are here in Tallinn today as representatives of an organisation of 25, soon 26 states, we shall soon, with you and the other Baltic states, make 30. And we are here also as representatives of the Venice Commission for Democracy through Law. This latter organisation might need an explanation and identification. It is a group of specialised, of professors of law, acting within the framework of the Council of Europe, and set up last year to give governments, which so desire, advice on constitutional and related issues. It is a body which groups at present 21 countries with associate membership and observers to include not only European states, but also United States and Canada. It is an organisation in which we hope one day to be able to welcome also a representative from Estonia.

I shall, with your permission Mr. Chairman, briefly introduce the experts who are here. There is from Sweden, the Swedish Ombudsman Mr. Ragnemalm, there is next to him Mr. Bertholdt, who is the legal advisor to the federal Chancellery of Austria, there is Mr. Russel who is the senior legal advisor to the Irish Government, and there is Mr. Suviranta who is from Finland and who is president of the Supreme Administrative Court.

It is with this expertise and on this background that, Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen, I express my sincere wishes for the success of the important work of these two days but in general terms for the vital work which you are doing as members of the Constituent. As on a new text, which I hope will be completed in the near future, will reflect the aspirations of the Estonian people and will lay the firm and stable background for the exercise of democracy in Estonia. Thank you for your attention.

[Tõlge]

Härra juhataja! Daamid ja härrad! Põhiseadusliku Assamblee liikmed! Mul on suur rõõm olla täna hommikul teiega ja tuua teile Euroopa Nõukogu peasekretäri proua Lalumière'i tervitused. See on tõepoolest esimene kord, mil Euroopa Nõukogu egiidi all on korraldatud ametlik koostöökohtumine Tallinnas pärast teie iseseisvumist, pärast teile Euroopa Nõukogu Parlamentaarset Assamblee ametliku külalise staatuse andmist ja pärast teie taotlust saada meie organisatsiooni liikmeks. See annab meie kohtumisele erilise kaalu. Mul pole vaja rõhutada seda rõõmu, mida tundsin Strasbourgis kaks kuud tagasi, kui kuulsime teie otsusest saada sõltumatuks ja iseseisvaks riigiks pärast üle 50-aastast viibimist võõrvõimu all. Samuti pole mul vaja rõhutada tohutut rahuldustunnet, mida tundsin, kui saite nii kiiresti rahvusvahelise tunnustuse, ka ei rõhuta ma seda, kuidas me teie koostööd tervitasime, esiteks liikmekandidaadina ja seejärel, võimalikult lähedases tulevikus, liikmena, ühena meie perest.

Me toetame soojalt teie tagasipöördumist iseseisvaks riigiks, teie tagasipöördumist poliitilise süsteemi juurde, mis põhineb väärtustel ja ideedel, mis on aluseks Euroopa koostööle Euroopa Nõukogu raames, ja ma viitan siinkohal põhiinimõiguste, pluralistliku demokraatia ja õigusriigi austamisele. Mis puutub pluralistlikku demokraatiasse, siis tuletame meelde, et kõik Euroopa riigid, mis soovivad liituda sarnaselt mõtlevate demokraatlike riikide Strasbourgi perekonnaga, peavad järgima rahva poliitikas osalemise protsessi norme. Meie organisatsiooniga liitumise kõlbulikkuse proovitöök on salajaste hääletussedelitega vabade üldvalimiste korraldamine. Nii tuleb valida parlament, mis on suurel määral sõltumatu ja moodustatud eneseorganiseerimis- ja väljendusvabadusega erakondade esindajatest. Just mitmeparteisüsteem, mis peegeldab avaliku arvamuse kõiki varjundeid, on oluline barjäär despotismi vastu.

Mis puutub inimõigustesse ja põhivabadustesse, siis meenutan Euroopa inimõiguste konventsiooni, mis avati allkirjastamiseks Roomas 1950. aastal. Konventsioonist on saanud mõõdupuu, mille abil mõõta meie liikmesriikide pühendumust üksikisiku eest hoolitsemise ja tema kaitsmise Euroopa normidele. See konventsioon on Euroopa Nõukogu püüdluste nurgakivi õiglasema, rahumeelsema maailma saavutamisel. See on kinnitus, et inimene peaks olema meie mõtete keskpunktiks. See ühiskondlik süsteem vastab valitsusvormile, mis tagab õigluse ning nõuab vabadust, austust ja sallivust. Just seetõttu ongi Euroopa Nõukogusse astumise poliitiliseks tingimuseks inimõiguste konventsiooni allkirjastamine liitumisel. Ja ma tervitan siiralt Eesti valitsuse pühendumust allkirjastada, austada ja järgida seda olulist õigusakti, mis on olnud minevikus ja saab olema tulevikus abiks kõigi meie liikmesriikide tõelise demokraatia tugevdamisel.

Mis puutub Euroopa Nõukogu aktide kolmandat elementi, õigusriiki – meie tegevuse alustala –, siis tuleb meeles pidada, et see nõuab õiguse, riigis siseriikliku õiguse ja riikide vahel rahvusvahelise õiguse järgimist. Riik peab välistama jõu kasutamise, meelevaldsuse, ebaõigluse. Ta peab ise kõigis kokkupuudetes kodanikega pidama kinni seadusest. Ajalugu on meile näidanud, et Eesti teab

enamikust riikidest paremini, et totalitaarses riigis või diktatuuris ei saa olla õigusriiki. Nii on õigusriik põimunud demokraatiaga. See hõlmab rahva enesemääramisõigust, võimude lahusust, kodanike võrdsust omavahel ja seaduse ees. Seadusandlik võim peab austama põhiseadust, riigiametnik peab austama õigust ja mõlemad peavad kandma vastutust erapooletu kohtuvõimu ees. Need väärtused, inimõigused, pluralistlik demokraatia ja õigusriik, on nii fundamentaalsed, et on – peaksid olema – iseenesestmõistetavad igale riigile, mis soovib saada lõimitud Euroopa riikide peresse. Need väärtused on nii fundamentaalsed, et märgivad eristumist, eraldumist despotismist, diktatuurist, meelevaldsest valitsemisest ja seadusetusest. Ja need on nii fundamentaalsed, et võib õigusega öelda, et riik saab legitiimseks ainult siis, kui seab endale eesmärgiks kaitsta inimväärikust asjaomase seadusliku raamistiku sees. Need on nii fundamentaalsed, et peavad leidma oma õige koha meie liikmesriikide põhiseaduses. Seepärast olemegi täna siin. Ma tean, et teie riigil oli kahe ilmasõja vahel, esimesel iseseisvusperioodil põhiseadus, mis täitis kõiki demokraatlikke norme, standardeid ja nõudeid. Ma olen kindel, et soovite seda traditsiooni jätkata.

Ma loodan, et meie, tulles Euroopa Nõukogust ja Veneetsia Komisjonist, suudame teid nende kahe aasta jooksul, mil me kokku saame, toetada ja abistada lahenduste otsimisel, kus võtate arvesse meie ajastu, XX sajandi lõpu nõudmised, oma demokraatlikud traditsioonid ja pürgimused, Euroopa Nõukogu normid ja CSCE kohtumistel (esmalta Kopenhaagenis, siis Genfis, Pariisis ja Moskvast) viimase 18 kuu jooksul vastu võetud olulised dokumendid. Sellisel juhul teeme kõik üheskoos panuse selle tagamiseks, et Eesti leiab väga varajases tulevikus oma õige koha Strasbourgis. See annab väärtusliku panuse Euroopa tulevikustruktuuri, et osaleda kõigis meie tegevustes enama kui 400 miljoni eurooplase ja ühe miljoni eestlase hüvanguks. Eesti võib küll olla väikeriik – ma tulen ise ka väikeriigist, nii et ma ei kanna teid seda öeldes maha – väikese elanikkonnaga, kuid ma olen kindel, et teie pühendumus vabadusele, demokraatiale ja õiguskorrale ei jää kellelegi alla. Olen kindel, et üle 50 aasta kestnud ebaseaduslikud kogemused on tugevdanud teie pühendumust ideedele ja väärtustele, mille propageerimisest Euroopa Nõukogu pole kunagi loobunud ega hoidunud. Pikk võitlus iseseisvuse nimel, raskused, mis te nii väärikalt üle elasite, ja tahtejõud, mida te nii südikalt näitasite, peab nüüd, mil eesmärk on saavutatud, saama ümber kohandatud samaväärseks meeleskindluseks muuta demokraatia selliseks, et see kaitseks Eestit.

Oleme täna Tallinnas 25-liikmelise, varsti 26-liikmelise organisatsiooni esindajatena. Varsti on meid koos teie ja teiste Balti riikidega kokku 30. Samuti esindame siin Veneetsia komisjoni, mis taotleb demokraatia saavutamist õiguslikul teel. Viimati nimetatud organisatsioon võib vajada selgitamist ja tutvustamist. See on rühm õigusteaduse professoreid, kes töötavad Euroopa Nõukogu raames ja organiseerusid eelmisel aastal, et anda nõu seda soovivatele valitsustele põhiseaduslikes ja teistes asjaomastes küsimustes. Rühm ühendab hetkel 21 assotsieerunud liikmestaatusega riiki ja vaatlejaid, hõlmates lisaks Euroopa riikidele ka USA-d ja Kanadat. See on organisatsioon, millesse

loodame ühel päeval vastu võtta ka Eesti esindaja.

Teie loal, härra juhataja, tutvustan lühidalt kohalolevaid eksperte. Rootsist on kohal ombudsman härra Ragnemalm, tema kõrval on Austria föderaalkantselei õigusnõunik härra Berchtold, härra Russell on Iiri valitsuse vanemõigusnõunik ja härra Suviranta on Soome kõrgema halduskohtu esimees.

Sellise asjatundlikkuse ja tausta toel, härra juhataja, daamid ja härrad, väljendan oma siirast soovi, et nende kahe päeva tähtis töö, ja üldse see elutähtis töö, mida te assamblee liikmetena teete, oleks edukas. Näiteks uue teksti osas, mis loodetavasti lähiajal valmis saab ja mis loodetavasti peegeldab Eesti rahva püüdlusi ja paneb tugeva ja stabiilse aluse demokraatia elluviimiseks Eestis. Tänan tähelepanu eest!

Juhataja

Tänan teid, härra Harremoes! Juhatusel tundub, et assamblee liikmete read on muutunud mõnevõrra tihedamaks. Palun teeme veel kord kohaloleku kontrolli!

Ü. Uluots

Annan sõna Põhiseadusliku Assamblee juhatajale härra Tõnu Antonile.

T. Anton

Lugupeetud külalised! Lugupeetud assamblee liikmed! Ma arvan, et assamblee töö on jõudnud umbes poole peale ja poleks halb teha kokkuvõtet sellest, kuhu me siis tegelikult oleme jõudnud ja kui palju on meil veel vaja pingutada. Ma soovin kõigepealt pöörduda tagasi nende aluste juurde, kuidas moodustati Põhiseaduslik Assamblee. Õigusliku alusena tahan juhtida tähelepanu kahele ülemnõukogu otsusele. Ülemnõukogu 20. augusti otsusega Eesti riikliku iseseisvuse kohta otsustati, et Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks tuleb moodustada Põhiseaduslik Assamblee, mille koosseis kujundatakse delegeerimise teel ühelt poolt Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning teiselt poolt Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu Eesti Kongressi poolt. Teine ülemnõukogu otsus, millel meie töös arvatavasti on eriline tähtsus, on ülemnõukogu 3. septembri otsus Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannete ja töökorralduse kohta. Selle otsuse järgi on Eesti Vabariigi Põhiseaduslik Assamblee normiloova õigusega organ. Assamblee ülesandeks on välja töötada Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu ja see on ka assamblee ainus ülesanne. Sama otsusega on määratud ka selle suure töö tegemise tähtaeg. Peab ausalt tunnistama, et see tähtaeg on hirmuäratavalt lähedal. Meil on jäänud aega vaid 15. novembrini. Samas ülemnõukogu otsuses on fikseeritud ka see, et Põhiseadusliku Assamblee tegevus lõpeb alles põhiseaduse rahvahääletuse väljakuulutamise päeval.

Põhiseadusliku Assamblee moodustamise teine tähtis alus on poliitiline alus ja selleks on Eesti Kongressi ja ülemnõukogu tahe töötada koos välja ühiskondlik kokkulepe, projekt selle kohta,

milline näeb välja taastatav riik. Võib küsida, milleks on sellist kokkulepet vaja kahe üsnagi erineva esinduskogu vahel. Asi on selles, et kuni pole selgust, millist riiki me taastame, ei edene ka Eesti riigi taastamine.

Nende ülesannete täitmiseks, mis on assamblee ees, on meie kogu arvatavasti loonud sobiliku tööorganisatsiooni. Selle teema raames soovin tänada assamblee reglemendi autoreid, nad on meie hulgas, mille järgi ilma suuremate valudeta ja arvan, et suhteliselt edukalt oleme senini töötanud. Soovin rõhutada head mõtet, et assamblee üheks töövormiks peaks olema tegevus teematoimkondades. Loodan, et ka täna ja homme ei kannu meie ekspertide konverentsi mõtet ja sisu üksnes kohtumised siin saalis, vaid et minnakse sügavuti nendel kohtumistel, mis toimuvad teematoimkondades. Assamblee on otsustanud moodustada seitse teematoimkonda ja töö nende toimkondade vahel on jaotatud järgmiselt. Esimest toimkonda peaks enam huvitama küsimused seoses põhiseaduse preambulaga, üldsätetega, seadusandluse küsimustega, põhiseaduse muutmisega ja, nagu kokku leppisime, ka sellise institutsiooniga nagu rahvas. Teise toimkonna töömaaks on kodanike põhiõigused, vabadused ja kohustused. Ma arvan, et see toimkond on üks kandvaimaid seoses Euroopa Nõukogu õigusabiga põhiseaduse koostamisel. Kolmas toimkond uurib Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja riigieelarve probleeme, neljas toimkond riigi, Vabariigi Presidendi ja välislepingu küsimusi, viies toimkond riigikaitset, kuues kohtu, Riigikontrolli ja õiguskantsleri temaatikat, seitsmes, viimane toimkond aga neid küsimusi, mis tuleb põhiseaduses reguleerida seoses kohalike omavalitsuste loomise ja tegevusega.

Assambleele on esitatud alusmaterjalina viis põhiseaduse eelnõu. Pole kahtlust, et nendest kaalukaimad olid kolm. Need on Jüri Raidla ja kollektiivi koostatud eelnõu, Jüri Adamsi ja kollektiivi koostatud eelnõu, samuti ettepanek lugeda eelnõu tekstiks, mille me võtame aluseks oma edasises töös, 1937. aasta Eesti Vabariigi põhiseadus. Härra Raidla ja Adamsi projekti konkurents oli üsna dramaatiline. Sellest konkurentsist väljus võitjana härra Adamsi koostatud projekt. Olen veendunud, et selle napi võidu tõi kaasa kõrvuti paljude teiste teguritega ka see, et härra Adams oli projektis kaldunud enam parlamentarismi poole, kui seda härra Raidla esitatud projektis tehti. Mul on hea meel, et 1937. aasta põhiseaduse kohta võttis assamblee vastu otsuse, et see põhiseadus on endiselt jõus. Ei suuda me ju ütelda, mis kuupäeval ja aastal kaotas see põhiseadus jõu ja et ta ei toimi. On seegi meie tegeliku olukorra konstateering.

Vastavalt reglemendile toimub põhiseaduse projekti lugemine kolmel korral. Me oleme jõudnud faasi, millel on otsustav tähtsus, nn. teise lugemise juurde. Tahan rõhutada, et ka pärast kolmanda lugemise lõpetamist tuleb meil suure tõenäosusega viia eelnõusse sisse mitmeid parandusi ja muudatusi, sest vastavalt reglemendile ja kindlasti ka elu vajadustest juhitud tuleb läbi arutada ekspertide arvamused ja vajaduse korral kajastada need projekti tekstis. Tuleb öelda, et pole kuigi tõenäoline, et assamblee suudab ülemnõukogule 15. novembriks üle anda põhiseaduse teksti, mis on

normtehniliselt ja keeleliselt viimistletud, ja Põhiseaduslik Assamblee saab oma töö lõpetada. Seepärast juhin kõigi liikmete tähelepanu sellele, et vastavalt ülemnõukogu otsusele lõpeb assamblee tegevus siis, kui põhiseaduse projekt pannakse rahvahääletusele. Soovin ekspertidele ja assamblee liikmetele palju jõudu ja teotahet selles raskes töös, mis arvatavasti ei ühtedele ega teistele lõpe tänase ja homse päevaga ega 15. novembriga.

Lugupeetud assamblee liikmed! Mul on meeldiv võimalus tutvustada teile Euroopa Nõukogu eksperti härra H. Ragnemalmi, kes on Rootsi parlamendi liige, õigusteaduse doktor, professor.

H. Ragnemalm

I congratulate you all for the position you are now in, though I realise the difficulties before you. I am here as a member of the Venice Commission For Democracy Through Law as Mr. H. mentioned. It is composed by the members of the European Council and I am the Swedish representative in this Commission. Our task is to try to help the Eastern and Central European countries, which have gained their freedom to create their new Constitutions.

Unfortunately, the draft Constitution of Estonia was presented to us yesterday night, so I have had little time to scrutinise it, as you will understand. May I just say that from a quick look my main impression is that it wants sound bases for a democratic constitution based on the free principles of pluralistic, multiparty system of human rights under the rule of law.

If I have understood it properly, it is basically a parliamentary system but with a strong President and also, what interests me, probably with very strong officials with a duty to perform control duties.

And thinking of the STATE CONTROLLER and the LEGAL CHANCELLOR, I am myself part of the Swedish system of parliamentary control of the Government. These control duties in Sweden are divided between the Parliament itself and its Ombudsman in such a way that the Parliament supervises the Cabinet, the Cabinet of Ministers, and the Ombudsman supervises the Courts and the administrative authority that came under the Constitution.

The Legal Chancellor in your draft Constitution is a very powerful person. I have not observed such in any other Constitution. In fact, it seems to be a one-man Constitutional Court and a supervisor of all activities of the legal affairs in the country and he also seems to be an instance of appeal for the ordinary citizen. I am very impressed that anyone can perform that superman function and it would be very much interested to hear more about it.

Just for now I will finish by saying that my two colleagues from the group, Mr. Russel and Mr. Bertholdt will give some remarks. Mr. Russell on the structure of the draft Constitution and Mr. Bertholdt will comment on the issue of some fundamental freedoms and rights.

So, once again, I am very happy to be here, would be very interested to follow the development in the constitutional process during these two days and I hope for the future. Thank you very much!

[Tõlge]

Õnnitlen teid teie praeguse positsiooni puhul, ehkki mõistan teie ees seisvaid raskusi. Olen siin Veneetsia Komisjoni liikmena, nagu härra Harremoes mainis. See moodustub Euroopa Nõukogu liikmetest ja mina esindan seal Rootsit. Meie ülesanne on aidata Ida- ja Kesk-Euroopa riikidel, mis on saanud iseseisvaks, koostada oma põhiseadus.

Kahjuks esitati Eesti põhiseadus meile alles eile õhtul, mistõttu mul on olnud vähe aega selle uurimiseks, nagu te aru saate. Lubage mul ainult öelda, et pealiskaudsel vaatlemisel on minu peamine mulje, et sel jääb vajaka demokraatliku põhiseaduse tugevatest alustest. Põhiseadus peaks põhinema pluralistlikul mitmeparteisüsteemil, inimõigustel ja õigusriigil. Kui ma veel õigesti aru olen saanud, on siin põhimõtteliselt parlamentaarne süsteem tugeva presidendiga, aga, mis mulle huvi pakub, tõenäoliselt ka väga tugevate riigiametnikega, kelle ülesandeks on läbi viia kontrolli. Ja kui rääkida riigikontrolörist ja õiguskantslerist, olen ise osa Rootsi parlamendi kontrollsüsteemist valitsuse üle. Rootsis on need kontrollkohustused jagatud parlamendi enda ja selle ombudsmani vahel niiviisi, et parlament jälgib valitsust ning ombudsman kohtuid ja põhiseadusjärgset haldusvõimu.

Õiguskantsler on teie põhiseaduseelnõus väga võimas isik. Ma pole sellist asja näinud üheski teises põhiseaduses. Tegelikult näib ta olevat ühemeheline konstitutsioonikohus ja riigi kõigi juriidiliste tegevuste kontrollija, samuti tavakodanike apellatsiooninstantis. Mulle avaldab tugevat muljet, et keegi suudab sellist *superman'*i funktsiooni täita ja oleksin väga huvitatud sellest rohkem kuulma. Lõpetan praegu, öeldes, et kaks mu kolleegi rühmast, härra Russell ja härra Berchtold, teevad mõned tähelepanekud. Härra Russellil on tähelepanek põhiseaduse eelnõu ülesehituse kohta ja härra Berchtold kommenteerib mõningate põhivabaduste ja -õiguste küsimust. Nii et veel kord, mul on väga hea meel siin olla, olen väga huvitatud põhiseadusliku protsessi arenemise jälgimisest nende kahe päeva jooksul ja loodan tulevikust parimat. Suur tänu!

Juhataja

Lugupeetud kolleegid! Harva on Eestis sellise professionaalsuse ja poliitilise tasemega õigusteadlasi nagu täna ja homme. Lisaks Euroopa Nõukogu ekspertidele on meie tänane külaline Saksamaa konstitutsioonikohtu president härra Roman Herzog, õigusteaduse doktor, professor. Härra Herzog, palun!

R. Herzog

Lugupeetud härra president! Mu daamid ja härrad! Mul on hea meel teid õnnitleda ja tuua teile tervitusi Saksamaa konstitutsioonikohtu poolt. See on kõige kõrgem sellealane instants. Me jälgisime huvi ja põnevusega teie vabaduspüüdluste teostumist ja meil on praegu hea meel, et te saate tegelda oma riigi põhiseadusega, selle väljatöötamisega iseseisvuse tingimustes. Selleks

soovime teile õnne ja jõudu!

Te võite ette kujutada, et föderaalse konstitutsioonikohtu esimehena, professionaalina lugesin ma mulle antud põhiseaduse projekti ülima kaasaelamise ja tähelepanuga. Mulle anti meie ministri kaudu teada, et ma peaksin tulema Tallinna ja aitama teid teie põhiseaduse väljatöötamisel. Rõõmu ja üllatusega saan ma öelda, et kuigi ma teen seda meelsasti, pole seda õigupoolest vaja, sest projekt, mis mulle edasi on antud, on juba väga hea.

Meie, sakslased, oleme põhiseadust vaadanud alati kahest seisukohast lähtudes. Esimene seisukoht, esimene vaatenurk on, millist rolli mängivad inimõigused selles riigis, mille põhiseadust välja töötatakse. Ka kõige ilusam ja tugevam riik ei ole midagi väärt, kui ei ole pidevalt arvestatud üksikisikute, indiviidide ja gruppide inimõigusi. Muidugi on selles projektis mõningaid detaile, millesse konstitutsioonilise õiguse professor viiks sisse väikesed korrektiivid. Kuid, mu daamid ja härrad, need on üksiküsimused, detailküsimused, mida oleks õigem arutada täna pärastlõunal töögruppides, erinevates komisjonides. Me panime heameelega tähele, et inimõiguste osa on põhjalikult käsitletud. Meid rõõmustas ka see, et on võimalus neutraalse kohtu poolt jälgida nende inimõiguste täitmist, seda nõuda, ja samuti on väga oluline, et on ette nähtud kontroll seadusandja üle rahvusliku ülemkohtu poolt. Just see viimane moment on see, mida meie seadusandlus on alati püüdnud ka jälgida. Muus osas praegu nõuandeid jagada või abistada ei olegi põhjust. Nendest üksiküsimustest räägime täna pärast lõunat.

Teine küsimus, mis Saksa interpretatsioonis omab suurt tähtsust, on see, kuidas funktsioneerib riigi tippvõimkond: parlament, president ja valitsus ehk peaminister, kuidas kriisiolukordades või teravates olukordades toimiks nende koostöö, võimu teostamine, et leida kiiret lahendust. Ükski põhiseadus ei saa garanteerida, et parlament, president või valitsus võtaksid vastu ainuõigeid otsuseid, kuid peab garanteerima, et neile oleks antud võimalus seda teha.

Siin on mul mõningad küsimused teie konstitutsiooniprojekti, eelnõu kohta, olgugi et põhjalikumalt räägime sellest vist pärast lõunat. Muidugi võib teha presidendivõimu ja presidendi väga tugevaks, see on üks võimalus. Teie projektis ei ole see nii. Võib luua parlamendi väga väheste fraktsioonidega, nii et parlamendi enamus saab tekkida võrdlemisi kiiresti ja lihtsalt. On enamusvalimiste süsteem või majoritaarvalimiste süsteem, mida praktiseeritakse Inglismaal ja Prantsusmaal, võib teostada ka proportsionaalvalimiste süsteemi, mida praktiseeritakse Saksamaal. Viimasel juhul on vaja määratlust, mis takistab pisikeste kildkonnaparteide juurdepääsu parlamenti. Niisuguseid pisiparteikesi on väga palju. Sellisel juhul peaks arvestama ka seda, kas kolmeaastane valimisperiod ei ole mitte liiga lühike parlamendi jaoks. Meil Saksamaal on selleks perioodiks neli aastat ja kogemustele toetudes tundub meile viimasel ajal, et seegi on liiga lühike aeg. Nagu on selgunud, üks aasta pärast valimisi kulub aega selleks, et n.-ö. lakkuda neid haavu, mida on valimisvõitluse käigus teineteisele löödud. Ja viimasel aastal enne valimisi on käsil uute võitluste,

uute sellelaadsete toimingute ettevalmistamine. Tööks jääb ju vahepeal väga vähe aega.

Aga, mu daamid ja härrad, need on üksikküsimused, millest me saame detailsemalt rääkida pärast lõunat, kuid minu meelest on need piisavalt olulised, et nendele viidata juba siin. Praegu lubage teid tänada külalislahkuse eest ja valmiduse eest mind ära kuulata!

Juhataja

Suur tänu, härra Herzog! Järgmisena esitlen teile Euroopa Nõukogu ekspertidest härra K. Berchtoldi Austriast, kes on nii inimõiguste kui ka riigiõiguste spetsialist. Palun, härra Berchtold!

K. Berchtold

First of all, I would like to join in congratulations of my colleagues already spoken to you, and I join in congratulations to your independence and I hope good luck for you for the future.

Now, again I got the draft of your Constitution last night and I spent only a part of the night to read it and I concentrated on the chapter on human rights and fundamental freedoms. And allow me very shortly to give some considerations to you.

*What impressed me was first of all, that I do not find nearly any *latuna* (?) in this catalogue of FUNDAMENTAL RIGHTS of human beings, but there are some *latuna* (?) and they are obviously overlooked. For instance, there is – or I haven't found it – there is not a guarantee of the rights for life, no prohibition of departure, inhuman, degrading treatment, and there is not the prohibition of death penalty. May I say to the last point death penalty, this is a very difficult one problem, and, it cannot be said – the abolishment of death penalty would amount to a European standard. But it is for me personally, a special (—) always to fight against the death penalty, so I would like to in my personal capacity to appeal to you to consider the question if you can abolish the death penalty.*

My 2nd point is the following one. All the human rights, which are guaranteed within the Constitution or some other international instrument, they need of course certain RESTRICTIONS. And it is always agreed that such restrictions should be based on a law. And this is in your draft provided for, no problem. But in the European Convention on Human Rights even in some provisions of the UN Covenant of Political and Civil Rights, the restrictions are constructed in such a way that they must not only be based on a law but they should be based on certain material foundations. And I may give you an example of what I mean, in reading out such a restriction in the European Convention. According to Article 10 of the European Convention, which guarantees the freedom of expression, it is said in a certain paragraph, that the exercise of these freedoms may be subject to such formalities – conditions – which speak of penalties as far as prescribed by law. That is the first point. And are necessary in a democratic society in the interest of national security, territorial integrity or public order. You see, restrictions are only allowed under these preconditions and not only based on the law but also based on the interest of national security, territorial integrity and public order.

And I am coming to the 3rd point. Professor Herzog who has spoken just before me, mentioned the fact that your draft constitution provides for the protection of human rights by COURT. And this is true. But the provision to my sentiment was a little bit unclear. If I have read correctly, you envisage establishing three levels of courts. District Courts and then two level and at the 3rd level – the Supreme Court. And if I am correct – the single level court of all these courts have the competence to decide whether there has been an infringement of human rights or not. If that is correct I do not know, but this is the point that should be probably discussed. If this is correct, you may face difficulties if there are great number of courts, which may decide on human rights that issues you have to think of different jurisprudence. And it might be asked whether the Supreme Court be in a position to guarantee so to say certain unity of this jurisprudence. This is a point, which should be reconsidered and I have not found clear indication in your draft whether these courts could be competent in human rights cases which arise out of activities of administrative authorities. Could you go to such a court in a human rights issue if for instance police has seized your baggage or your property? Would it be possible to have so to say an action against the police officers in those courts? I was not sure when reading your draft Constitution whether this is the case or not. I have simply listed some 3 or 4 points, which came to my mind. (—) I read it very fast – your draft Constitution. I hope that in the workshop that is foreseen this afternoon we will be able to enter into deeper discussion. Thank you.

[Tõlge]

Kõigepealt sooviksin ühineda eelkõnelenud kolleegide õnnitlustega teie iseseisvuse puhul ning soovin teile tulevikuks palju õnne. Ka mina sain teie põhiseaduse eelnõu eile õhtul ja veetsin vaid osa ööst seda lugedes ning keskendudes inimõiguste ja põhivabaduste peatükile. Ja lubage mul teile lühidalt veidi mõtlemisainet anda.

Mis mulle kõigepealt muljet avaldas oli see, et ma ei leidnud sellest inimeste põhiõiguste kataloogist peaaegu ühtegi lünka, aga mõned lüngad on olemas ja neid on ilmselt eiratud. Näiteks pole seal – või ma pole seda leidnud – eluõiguse garantiid, ei keelata piinamist, ebainimlikku, alandavat kohtlemist, ega surmanuhtlust. Kui puudutada viimast küsimust, surmanuhtlust, siis see on väga keeruline probleem ja võib öelda, et surmanuhtluse kaotamine oleks Euroopa normide tasemel tegu. Aga see on minu jaoks isiklikult väga eriline ... alati võidelda surmanuhtluse vastu, nii et tahaksin üksikisikuna paluda teil kaaluda võimalust surmanuhtlus kaotada.

Minu teine märkus on järgmine. Kõik inimõigused, mis on tagatud põhiseaduses või muus rahvusvahelises dokumendis, vajavad loomulikult teatud piiranguid. Ja alati nõustutakse sellega, et sellised piirangud peavad põhinema seadusel. See on teie eelnõus probleemideta sätestatud. Aga Euroopa inimõiguste konventsioonis ja isegi ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktis on piirangud koostatud selliselt, et need ei tohi põhineda ainult õigusel, vaid peaksid põhinema ka

teatud materiaalsel alustel. Et näidata teile, mida ma mõtlen, loen ette sellise piirangu sõnastuse Euroopa inimõiguste konventsioonist. Vastavalt Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 10, mis tagab sõnavabaduse, öeldakse ühes lõikes, et nimetatud vabadustele võivad kohalduda formaalsused – tingimused –, mis räägivad karistustest seaduses ette nähtud ulatuses. See on esimene märkus. Ja need on demokraatlikule ühiskonnale vajalikud riikliku julgeoleku, territoriaalse ühtsuse või avaliku korra huvides. Piirangud on lubatud ainult nendel tingimustel ja mitte ainult seaduse alusel, vaid ka riikliku julgeoleku, territoriaalse ühtsuse ja avaliku korra huvides.

Ma jõuan kolmanda punkti juurde. Professor Herzog, kes rääkis just enne mind, mainis, et teie põhiseaduse eelnõu sätestab inimõiguste kaitse kohtu poolt. Ja see on tõsi. Kuid säte oli minu meelest veidi ähmane. Kui olen õigesti välja lugenud, näete ette kolme kohtutasandi loomise: ringkonnakohtud, teine tasand ja siis kolmandal tasandil – ülemkohus. Kui mul on õigus, siis kõigi nimetatud kohtute ainsa tasandi kohtul on pädevus otsustada, kas inimõigusi on rikutud või mitte. Ma ei tea, kas see on õige, aga seda küsimust peaks tõenäoliselt arutama. Kui see on õige, võib teil tekkida raskusi, kui on palju kohtuid, mis võivad otsustada inimõiguste küsimuste üle, te peate mõtlema erinevale juristikale. Ja võib küsida, kas ülemkohus suudab tagada selle juristika teatava nn. ühtsuse. Seda punkti tuleks kaaluda ja ma pole leidnud teie eelnõust kindlat viidet, kas need kohtud on pädevad inimõiguste küsimustes, mis kerkivad haldusvõimude tegevuse tagajärjel. Kas sellisesse kohtusse võib pöörduda inimõiguste küsimuses, kui näiteks politsei on konfiskeerinud teie pagasi või vara? Kas oleks võimalik n.-õ. kaevata need politseinikud nendes kohtutesse? Ma ei olnud teie põhiseaduse eelnõu lugedes kindel, kas see on nii või mitte.

Olen lihtsalt loetlenud kolm-neli punkti, mis mulle pähe tulid. [...] Ma lugesin teie põhiseaduse eelnõu läbi väga kiiresti. Loodan, et täna pärastlõunaks kavandatavas mõttekojas saame asja sügavuti arutada. Tänan teid!

Juhataja

Esitledes teile härra Herzogit, ma juba juhtisin tähelepanu sellisele meeldivale, meile kasulikule olukorrale, kus meil on üheaegselt võimalik toetuda nii Euroopa Nõukogu ekspertidele kui ka nendele ekspertidele, kes esindavad Saksamaad, Prantsusmaad, Kanadat jt. riike. Lugupeetud assamblee liikmed! Järgmisena anna sõna Peter Germerile, kes on Taani riigiõiguse professor Århuse ülikoolis. Palun, härra Germer!

P. Germer

Right Honourable President, Mr. Chairman and distinguished members of the audience. First of all, I wish like others speakers before me to congratulate you on your draft prepared by J. Adams. It is an impressive document and it is especially impressive that Mr. Adams has been able to prepare this draft in such a short time. Sometimes a concentrated effort of a short period of time results in a more beautiful, consistent and simple Constitutional document than prolonged preparations.

I have studied Mr. Adams's draft carefully over the last 2 days. I got it 2 days ago and I have a list of some 30 comments and suggestions which I hope to have the opportunity to discuss with some of you later during these days. Most of these suggestions represent minor points, and therefore they can easily wait. However, I want to use this occasion to draw your attention to 3 points. I know that Mr. Adams's draft has been subject to amendments already, and I've not been informed about the contents of these amendments. And therefore some of my remarks may be obsolete, but I shall take the risk anyway.

The first point concerns the question of POLITICAL PARTIES. Mr. Adams's draft contains provisions on freedom of association, which undoubtedly applies to political parties. But the draft contains no specific provisions concerning political parties. I think that a modern democratic Constitution should contain specific provisions, which demand that the internal structure of political parties comprise of democratic principles. In this regard I want to mention, that provisions to this effect are found in the German Constitution. Mr. R. Herzog can tell you much more about that. And I could mention other, more recent European Constitutions, such as the Constitutions of Spain, Portugal and Greece, which have provisions to this effect – just to mention a few.

Speaking of political parties, I wanted to criticise the provision contained in Article 18, Section 4, which says that associations or leagues, whose aim is to incorporate Estonia or part of it with RUSSIA, shall be prohibited. This is not a democratic provision. Political tolerance is a basic element of democracy, and this provision does not fulfil the requirements of my principles of political tolerance.

My second point, as I am present here for the next 4 months as an advisor to the Estonian Foreign Ministry – therefore my second point concerns INTERNATIONAL AFFAIRS. Under Article 43 Section 5 and Article 45 Section 2 of the draft, all treaties shall be ratified by the Riigikogu and signed by the State Elder. My question is – is this really necessary? Wouldn't it be advisable to have a more simple procedure for some categories of treaties, so that, for instance, the Foreign Minister or some other Minister might have the power to sign treaties of minor importance. In this connection I want to mention that the draft contains no provision concerning transferral of power to SUPRANATIONAL ORGANIZATIONS like the European Community. It may not happen in the near future, but some day Estonia may join the European Community, and then you might want to have – you might need – a special constitutional provision to this effect. In most countries there are special provisions to that effect, and I suggest that you take up the idea of introducing in your Constitution a special provision concerning transfer of powers to supranational organisations like the European Community. My 3rd and last point I raise as a Scandinavian lawyer – is an idea concerning having a constitutional provision concerning an Ombudsman institution. This is, most Scandinavian lawyers believe, a Scandinavian invention. We think that gives the citizens protection towards administrative

authorities, and we are proud that this idea has been exported to many countries all over the world. In many countries now there are Ombudsman institutions established after the model of Scandinavian Ombudsman. Of course, Mr. Ragnwald will be able to tell you much more about this institution in the coming discussions today and tomorrow. Well, I think my 10 minutes are up. Thank you for your attention.

[Tõlge]

Väga austatud president, härra juhataja ja austatud publik! Kõigepealt soovin nagu teised kõnelejad enne mind õnnitleda teid Jüri Adamsi ettevalmistatud eelnõu puhul. See on muljetavaldav dokument, kusjuures eriti sügavat muljet avaldab see, et härra Adams suutis eelnõu koostada nii lühikese ajaga. Vahel annab lühiajaline keskendumine tulemuseks ilusama, ühtlasema ja lihtsama põhiseadusliku dokumendi kui pikad ettevalmistused.

Olen uurinud härra Adamsi eelnõu hoolikalt viimased kaks päeva – ma sain selle kaks päeva tagasi – ja mul on ligi 30 märkusest ja ettepanekust koosnev loetelu, mida loodan mõnega teist arutada hiljem nende päevade jooksul. Enamik neist ettepanekutest puudutab vähem tähtsaid punkte ja seetõttu on nendega aega. Kuid kasutan ära käesoleva võimaluse ja pööran teie tähelepanu kolmele punktile. Ma tean, et härra Adamsi eelnõu on juba muudetud ja mind pole nende muudatuste sisust teavitatud. Seetõttu võib osa mu märkusi olla vananenud, aga ma riskin ikkagi need välja öelda. Esimene punkt puudutab erakondade küsimust. Härra Adamsi eelnõu sisaldab sätteid ühinemisvabaduse kohta, mis kahtlemata kohaldub erakondadele. Kuid eelnõu ei sisalda eraldi sätteid erakondade kohta. Minu meelest peaks kaasaegne moodne põhiseadus sisaldama eraldi sätteid, mis nõuavad, et erakondade sisemine struktuur järgiks demokraatlikke põhimõtteid. Selles suhtes tahaksin mainida, et sellised sätted on sees Saksamaa põhiseaduses. Härra Roman Herzog võib teile sellest palju rohkem rääkida. Ja ma võiksin mainida teisi, hilisemaid Euroopa põhiseadusi, nagu näiteks Hispaania, Portugali ja Kreeka põhiseadust, milles on selliseid sätteid – kui mainida vaid mõnda. Erakondadest rääkides tahtsin kritiseerida ka artikli 18 lõike 4 sätet, mis ütleb, et keelatud on ühendused või liidud, mille eesmärgiks on Eesti või selle osa liitmine Venemaaga. See pole demokraatlik säte. Poliitiline sallivus on demokraatia aluspõhimõte ja see säte ei täida minu arvates poliitilise sallivuse põhimõtte nõudeid.

Kuna ma olen siin kohal järgmised neli kuud Eesti välisministeeriumi nõunikuna, siis puudutab mu teine märkus rahvusvahelisi küsimusi. Vastavalt eelnõu artikli 43 lõikele 5 ja artikli 45 lõikele 2 ratifitseerib kõik lepingud Riigikogu ja allkirjastab riigivanem. Minu küsimus on, kas see on tõesti vajalik. Kas poleks mõistlikum, et mõne kategooria lepingute jaoks on olemas lihtsam kord, nii et näiteks välisministril või mõnel teisel ministril oleks volitused allkirjastada vähem tähtsaid lepinguid? Sellega seoses tahan mainida, et eelnõu ei sisalda sätteid volituste üleandmise kohta riigiülestele organisatsioonidele, nagu Euroopa Ühendus. See ei pruugi juhtuda lähitulevikus, kuid

ühel päeval võib Eesti liituda Euroopa Ühendusega ja siis tahate ehk – vajate ehk – selleks eraldi põhiseaduslikku sätet. Enamikus riikides on selleks eraldi sätted ja ma soovitan järgida ideed viia oma põhiseadusesse sisse eraldi säte volituste üleandmise kohta riigiülestele organisatsioonidele, nagu Euroopa Ühendus.

Mu kolmas ja viimane märkus Skandinaavia juristina on idee põhiseaduse sättest seoses ombudsmani institutsiooniga. See on, nagu enamik Skandinaavia juriste usub, Skandinaavia leiutis. Meie arvates kaitseb see kodanikke haldusvõimude eest ja oleme uhked, et see idee on eksporditud mitmesse maailma riiki. Paljudes riikides on nüüd Skandinaavia ombudsmani eeskujul sisse viidud ombudsmani institutsioon. Härra Ragnemalm võib teile loomulikult sellest institutsioonist palju rohkem rääkida tänaste ja homsete arutelude käigus. Minu kümme minutit on vist läbi. Täna tähelepanu eest!

Juhataja

Lugupeetud kolleegid! Tuletan meelde, et härra Peter Germer on õigusteaduse doktor, professor, kellele Eesti olud ja poliitilised protsessid peaksid hästi tuntud olema, sest härra Germer töötab meie välisministeeriumi nõunikuna. Järgmisena annan sõna Euroopa Nõukogu eksperdile Iirimaalt härra Russellile. Palun, härra Russell!

M. Russell

Mr. President and distinguished members. May I say first, what an honour it is to address a body, which is creating history. In my country, Ireland, we have watched with emotion the events of the past 2 years in Estonia. We, too, have a long history as being a small country which has been influenced by the presence in close proximity of a large and powerful neighbour. Since we gained our independence in 1922, we have established very happy and cordial relations with our large neighbour, and I know that you also hope to establish such a situation.

We have had, since 1937, our present Constitution. We didn't follow the example of Great Britain which has not a written Constitution, but a series of documents and /—/. We have a written Constitution like yours, and it has worked very successfully. I speak not just as a person who is employed by the Government, but as a person who for many years acted on the other side. I was a lawyer, practising against the Government. So I can look at our Constitution from both sides. And there are one or two things in it which may be of interest to you, while considering your own Constitution.

One of them, which is perhaps of particular relevance to you as parliamentarians, is the question of the legality, or CONSTITUTIONALITY OF LAWS. We have a Supreme Court, which is a powerful one. Our Constitution is based upon a separation of powers – legislative, executive and judicial. The Supreme Court, which is the highest court of the land, is a powerful one. Amongst its functions, there are two, which might be of interest to you. Our President has a power to refer to the Supreme

Court a bill which has been passed by the Parliament, which the President believes may be unconstitutional. I notice in your Constitution the State Elder may refuse to sign the bill which he believes is unconstitutional. But if I understand the draft, the bill may be passed a second time by Parliament, and then it'll become a law, even if the President believes it's unconstitutional. I hope I have understood the draft correctly.

That creates the problem, that the President has signed a bill, and it is now a law the President believes is unconstitutional. And I wonder – is there possibly the opportunity of another approach: that the President, your State Elder, could refer the bill before he signs it, to the Supreme Court. With us, the Supreme court has 60 days to consider the bill, and to give an opinion as to whether it is constitutional or not. If it's not constitutional, then the bill is dead and will never become law. If it is constitutional, then the President must sign it. That is a possibility, which you may care to consider. Of course, the Supreme Court can also strike down as unconstitutional an act of Parliament, whether it be passed by Parliament 2 or 20 years ago, and they may do it without address of any citizen.

Another provision I notice in your draft is the power under Article 62 of PARLIAMENT to ASK QUESTIONS OF THE GOVERNMENT. It strikes me as being a weak provision, because – if I understand it correctly – only if one-fifth of the members of Parliament wish to present an inquiry, it must be answered. With us, we have a much stronger power of Parliament. Any individual Member of Parliament may ask any question of the Government, and the Government must answer it in 3 days. I want to tell you, that, speaking personally, I think 3 days is too short a time, because nowadays I spend a lot of my time trying to prepare answers for the Government to give to Parliament, which is sometimes difficult. It is also important, may I suggest that you, when you prepare your questions, you do so with great care and precision. Because the civil servants that will prepare the answers for the Government will look carefully at the question, to see how much information they are obliged to give and that is all they'll give. So you might consider a more extensive power of members.

Another provision in your Constitution, which I look forward to discussing in the working group today, or tomorrow, deals with the question of the relationship between INTERNATIONAL TREATIES AND DOMESTIC LAW. The Constitution, it seems to me at the time I had to read it, contains very many good things, and I look forward in the coming days to learning more about it, and to offer any assistance which is possible to make it even better. Thank you very much.

[Tõlge]

Härra esimees ja austatud liikmed! Ehk lubate mul alustuseks öelda, milline au on rääkida selle organi ees, mis on tegemas ajalugu. Me oleme Iirimaa jälginud Eesti viimase kahe aasta arenguid väga emotsionaalselt. Ka meil on pikk ajalugu väikese riigina, mida on mõjutanud suure ja võimsa

lähinaabri olemasolu. Pärast oma iseseisvuse saavutamist aastal 1922 oleme oma suure naabriga sisse seadnud väga rahuldavad ja südamlikud suhted ja ma tean, et teie loodate luua samasuguse olukorra.

Meie põhiseadus pärineb aastast 1937. Me ei järginud Suurbritannia eeskujul. Seal pole koostatud põhiseadust, vaid rida dokumente ja ... Meil on kirjalik põhiseadus nagu teil ja see on väga hästi toimunud. Ma ei räägi ainult valitsustöötajana, vaid inimesena, kes on mitmed aastad tegutsenud teisel poolel. Ma olin advokaat, kes praktiseeris valitsuse vastu. Nii võin meie põhiseadust vaadata mõlemalt poolelt. Ja selles on üks-kaks asja, mis võiksid teid teie põhiseaduse väljatöötamise juures huvitada.

Üks neist, mis on teile rahvasaadikutena ehk eriliselt oluline, on seaduslikkuse ehk seaduste põhiseaduslikkuse küsimus. Meil on võimas ülemkohus. Meie põhiseadus põhineb võimude lahususel – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Ülemkohus, mis on riigi kõrgeim kohus, on võimas. Selle funktsioonide hulgas on kaks, mis võiksid teid huvitada. Meie presidendil on volitused saata ülemkohtusse eelnõu, mille parlament on vastu võtnud, aga mis presidendi arvates võib olla põhiseadusevastane. Ma näen, et teie põhiseaduses võib riigivanem keelduda allkirjastamast eelnõu, mis tema arvates on põhiseadusevastane. Aga kui ma eelnõust õigesti aru saan, võib parlament selle teisel korral vastu võtta ja siis saab see seaduseks, isegi kui see presidendi arvates on põhiseadusevastane. Loodetavasti olen eelnõu õigesti mõistnud. See tekitab probleemi, et president on allkirjastanud eelnõu ja see saab seaduseks, ehkki presidendi arvates on see põhiseadusevastane. Ja ma küsin, kas siin oleks võimalik läheneda teisiti. Et teie president, riigivanem võiks saata eelnõu enne allkirjastamist ülemkohtule? Meil on ülemkohtul 60 päeva aega eelnõu arutada ja anda oma arvamus, kas see järgib põhiseadust või mitte. Kui mitte, on eelnõuga lõpp ja see ei saa kunagi seaduseks. Kui see on põhiseaduslik, peab president selle allkirjastama. See on võimalus, mida võiksite kaaluda. Muidugi võib ülemkohus kustutada ka parlamendi jõustatud põhiseadusevastase seaduse, olgu see siis vastu võetud kaks või 20 aastat tagasi, ja ta võib seda teha ilma ühegi kodaniku taotluseta.

Teine säte, mida ma teie eelnõus märkan, on artiklis 62 parlamendile antud volitused küsida valitsuselt küsimusi. Mulle näib see nõrga sättena, sest, kui ma õigesti mõistan, peab küsimusele vastama vaid siis, kui viiendik saadikuid tahab küsimuse esitada. Meil on parlamendil palju tugevam võim. Iga üksik saadik tohib valitsusele esitada ükskõik millise küsimuse ja valitsus peab sellele kolme päeva jooksul vastama. Ja ma tahan teile öelda, enda nimel rääkides, et minu arvates on kolm päeva liiga lühike aeg, sest nüüd veedan suure osa oma ajast valitsuse vastuseid ette valmistada püüdes, mis on kohati keeruline. Samuti on oluline, kui lubate mul soovitada, küsimused ette valmistada suure hoole ja täpsusega, sest valitsuse vastust koostavad riigiametnikud loevad küsimust hoolikalt, et näha, kui palju teavet nad on kohustatud andma ja nii palju nad annavadki. Nii

et võiksite kaaluda saadikute laiemaid volitusi.

Veel üks teie põhiseaduse säte, mille arutamist ma täna või homme töörühmas ootan, puudutab rahvusvaheliste lepingute ja siseriikliku õiguse suhet. Lugemise ajal tundus mulle, et põhiseadus sisaldab väga palju head ning loodan saada sellest tulevatel päevadel veel rohkem teada ja pakkuda igasugust võimalikku abi, et seda veel paremaks muuta. Suur tänu!

Juhataja

Täna, härra Russell! Järgmisena on mul meeldiv võimalus teile esitleda ja paluda oma mõtteid väljendada härra Tim MacPhersoni, kes on Kanadas Torontos asuva suurima õigusteaduskonna dekaan. Ta on töötanud valitsuse nõunikuna ja tema eriala on põhiseadus. Härra MacPherson, palun!

T. MacPherson

Thank you, Mr. President. Honoured guests. May I say what a great pleasure it is to me to be the foreign expert invited from furthest away, to come to be with you people today. Everyone who's here is European, but I guess in a way we in Canada have some Europeans, and otherwise Europeans settled us centuries ago. So I guess today I can be as a European. So I'm glad to be amongst this group of experts. May I congratulate you on your independence, and tell you that there was celebration in Canada in late August when you declared your independence. We have a fairly large Estonian community in Toronto, which is Canada's largest city, and then a number of smaller Estonian communities further in the Canadian West, which are the prairie provinces stretching for thousands and thousands of miles across Western Canada. And the lead story in our national news that night in late August was what was happening here in Estonia, and then the pictures of all the parties in various communities and Toronto and the prairies had celebration on what you had achieved.

I've had your Constitution for 4 days. I'm not sure what shall be the case in the farthest delay, but I got the copy of Adams' Constitution on Wednesday, and I had a chance to read it.

And let me begin by saying how very impressed I am with the document. We in Canada have been engaged in a long process of constitutional revision. We always seem to be at it. There are always problems in our country that some people think can be solved while changing the Constitution. And we have just released – last month – the federal government's proposals amending our Constitution in important respects. Let me tell you that your document is much better than that document we're looking at in Canada right now. Let me also tell you that I hope that there are no Canadian journalists here to hear me say that back in Canada.

It seems to me that your document can be admired, as it does most of the things that modern constitutions should do. And let me tell you what I think those are. A Constitution should obviously support and protect and declare the rights of the people in the society. And our European guests have talked mostly at that level about the importance of constitutional document for protecting basic

human rights. Your document has done that in some detail.

But a Constitution also has to do other very important things. Secondly, it should establish the basic institutions of your Government, and you've done that through establishing in your Constitution a legislature, an executive and a judiciary, and by creating a national Government and local governments, providing for their structure and their powers in your draft Constitution.

Thirdly, a constitutional document should try to enunciate the basic values of the society, its historical roots from which the Constitution flows, and the current values, to bind the people together, a sense of the aspirations of the people as they look to the future. And what I read in your document – and I am not knowledgeable very much about Estonia's history – it strikes me that your document does very fine job trying to enunciate history, values and aspirations for the future.

I think also that your document is quite consistent with good Constitutions on the world stage, including Canada's, and with leading international constitutional rights documents – for example, international human rights documents. I think you obviously have read those, studied those, and have drafted your own Constitution to reflect the best of some of those documents.

There are also many individual provisions of your Constitution that I admire. Perhaps leave those to speak about at the working session later in the day, but just to list some of these. Your provision about INTERNATIONAL LAW and its role in Estonian Law; your provision that tells how you are going to treat in Estonia CITIZENS OF OTHER COUNTRIES AND STATELESS PERSONS; your FAMILY provision, Article 21. And this is an interesting one – your EDUCATION provision, Article 22. I found all of those very, very interesting and quite admirable.

Constitutions we tend to think of are Constitutions that impose limits on governments that say governments cannot do things. What's interesting to me about your Article 22 – the education's document – is that it imposes AFFIRMATIVE DUTIES on Governments to do positive things. That's a debate we're having in Canada right now, whether a Constitution not only prevents Governments but also commands it to do things positively, in education, and housing, and welfare. And your education provision goes further than ours. And I think it's a very valuable provision. I also work in the working group this afternoon, I'll remark upon some other sections of your document, which I think are right, and I'll do some more explanation.

There are always problems, as I see it. But let me – because that's a very broad section – raise 3 of them. This morning, when I read them, I think that maybe improvements need to be made, or else an explanation to outsiders is one that would clear up for us.

The first is exactly the same point Mr. Bertholdt from Austria made. All constitutions declare what rights there are – then have to impose LIMITATIONS on them. All of us can do whatever we want in our society, but we're limited by the rights of others, and by issues of security, morality and maybe others. Most of your sections – not all of them – describe the limitation just in terms of limitations

prescribed by law. And that's important. If you're going to have limitations on rights, they do need to be prescribed by law. There has to be that procedure or mechanism for doing it. But you need to go beyond that. There must also be a qualitative component to any limitation on rights. It's not enough to limit rights simply because the parliamentarians say they're going to limit them. Because the parliamentarians, in moments of emergency, or stress, or high politics, may impose limitations that violate some of the rights of the Charter. So it seems to me you need some concept of not only procedure, how you're going to limit it – and you've got that right, in my view – "prescribed by law". But what are the merits of certain limitations? In Canada we do that by a clause that's called a "reasonable limit" clause. Law must prescribe restrictions on rights, but they also must be reasonable limits, consistent with the other values of your Constitution. And I would put that forward to your consideration.

My second point would be to just refer to your Article 10 of your Constitution, which is the EQUALITY section. You have a good equality section there. It would prohibit discrimination of a number of important phrases, including nationality, race, and sex, and language. Let me suggest to you, though, that there are other categories that you should consider protecting in that sector. In Canada, for example, in addition to those, we also protect people on the bases of religion, physical and mental disability, and age. And I would recommend that you at least consider including in your equality phrase protection of the people of these categories.

And the 3rd and final point I'd make, deals with your concept of PARLIAMENTARY GOVERNMENT. I've been told – and I think it's clear from the document – that we had a debate between the model which was largely presidential, on the one hand, and largely parliamentary, on the other hand. And at least the draft we've seen reflects the decision to go the parliamentary route. And I guess as a Canadian, I would say that after a hundred and 23 years of history under a parliamentary model, that's a model that I certainly would say is a good model. So I had no trouble with the basic decision you've made. And most of the provisions you have – describing your parliamentary model, and how it would work – make sense to a Canadian. In the constitution, what we would understand as a parliamentary model operates.

With one big exception. You have one provision here, which is very different than any provision in most parliamentary ones, and let me point it out to you. It's Article 69. Under your draft, the PRIME MINISTER AND MINISTERS are not allowed to continue as members of our national assembly. I can't pronounce this correctly – Riigikogu. Your Prime Minister and Ministers – they may be elected to that body, but then, if they're chosen to be Prime Minister and Ministers, they are lifted out of that body and put somewhere else, as Government. Article 71 says they can come back and participate in Riigikogu, but they're not members of it.

Well, let me tell you that in Canada most important members of the National Parliament are the

Prime Minister and Ministers. And we want them to be in that body, because that's the best way of keeping control over them. If they are members of the Parliament, if they have to appear there every day, answer questions every day, and if they have to be part of the Parliament in order to get their legislative program through, I think all of them are good things. And there may be important current reasons why you'd want your Prime Minister and Ministers to be outside your Parliament – and I'd be interested to know what these reasons are. Because at least to my eyes, to take them outside the national body moves you back towards the presidential model quite sharply. In the U.S., the Cabinet Ministers and the President is not part of the Congress. And that's a presidential model. In Canada, the Prime Minister and the Ministers are part of the national model and that's essential, too, the parliamentary system of government. So I would erase the one provision of Article 69. It's something to consider.

And I'm looking forward to meeting many of you within small groups this afternoon. Well, to conclude on this note, I think a Constitution is not important only as a legal document and a political document that speaks to lawyers and politicians. If in a Constitution you describe your institutions and protect the rights of your people faithfully. I think that the document has an important educational role to play with the public at large. And I think your document that as currently drafted has a good chance to play that very important educational role with the people of Estonia. And at the bottom, that's the thing I'd congratulate you most of all, drafting the document that simple, elegant and understandable.

[Tõlge]

Täna, härra juhataja! Lugupeetud külalised! Lubage mul öelda, milline suur rõõm on minu jaoks olla kõige kaugemalt kohale kutsutud välisekspert, kes on täna teie rahvaga siin. Siin on kõik eurooplased, kuid ma arvan, et meilgi Kanadas on eurooplasi, ja muidugi asustasid Kanada sajandeid tagasi eurooplased. Nii et ma võin täna olla ilmselt nagu eurooplane ja mul on hea meel selles ekspertide rühmas olla. Lubage mul teid iseseisvuse puhul õnnitleda ja öelda, et Kanadas pidutseti augusti lõpus, kui te iseseisvuse välja kuulutasite. Meil on Kanada suurimas linnas Torontos küllaltki suur eesti kogukond, lisaks mitmeid väiksemaid eesti kogukondi kaugemal läänes, kus on üle tuhandete ja tuhandete kilomeetrite laiuvad Lääne-Kanada preeriaprovintsid. Ja meie üleriiklike uudiste esilugu augusti lõpus oli Eestis toimuvast, millele järgnesid pildid kõigist kogukondlikest pidudest ning Torontos ja preeriates pühitseti teie saavutust.

Mul on teie põhiseadus neli päeva käes olnud. Ma ei tea, millest olid põhjustatud pikimad viivitused, aga mina sain Adamsi põhiseaduse kolmapäeval ja mul oli võimalus see läbi lugeda. Ja lubage mul alustuseks öelda, kui väga see dokument mulle muljet avaldab. Oleme Kanadas alustanud põhiseaduse läbivaatamise pika protsessiga. Tundub, et me tegeleme sellega kogu aeg. Meie riigis on pidevalt probleeme, mille mõnede arvates lahendaks põhiseaduse muutmine. Just

eelmisel kuul avaldasime föderaalvalitsuse ettepaneku parandada oma põhiseadust mitmes olulises küsimuses. Lubage mul teile öelda, et teie dokument on palju parem kui see, mida me praegu Kanadas läbi vaatame. Lubage mul ka öelda, et ma loodan, et siin pole ühtegi Kanada ajakirjanikku, kes Kanadas mu sõnu kordaks.

Mulle näib, et teie dokumenti võib imetleda, sest see teeb enamikku asju, mida kaasaegne põhiseadus tegema peaks. Ja lubage mul teile öelda, mis need asjad on.

Loomulikult peaks põhiseadus toetama, kaitsma ühiskonda kuuluvate inimeste õigusi ja need välja ütlema. Ja meie Euroopa külalised on rääkinud põhiseaduslikust dokumendist peamiselt sellelt tasandilt, kui tähtis on kaitsta inimeste põhiõigusi. Teie dokument on seda küllaltki üksikasjalikult teinud.

Aga põhiseadus peab tegema ka teisi väga olulisi asju. Teiseks peaks see määrama teie valitsuse põhiinstitutsioonid. Te olete seda teinud selle kaudu, et olete oma põhiseadusesse sisse kirjutanud seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning asutanud riigi valitsuse ja kohalikud omavalitsused, sätestanud põhiseaduse eelnõus nende struktuuri ja volitused.

Kolmandaks peaks põhiseaduslik dokument püüdma väljendada ühiskonna põhiväärtusi, ajaloolisi juuri, millest põhiseadus tuleneb, ja kaasaegseid väärtusi, inimeste tulevikku suunatud püüdlusi, et rahvast kokku liita. Ja teie dokumenti lugedes – ma ei tunne eriti hästi Eesti ajalugu – hämmastas mind see, et see kirjeldab väga hästi ajalugu, väärtusi ja tulevikupüüdlusi.

Samuti arvan, et teie dokument on suhteliselt ühel joonel maailma, sealhulgas Kanada, heade põhiseadustega ja peamiste rahvusvaheliste põhiseaduslike õiguste dokumentidega, näiteks rahvusvaheliste inimõiguste dokumentidega. Ma arvan, et te olete ilmselgelt neid lugenud, uurinud ja koostanud oma põhiseaduse peegeldamiseks parimaid nende dokumentide hulgast.

Teie põhiseaduses on ka mitu üksiksätet, mida ma imetlen. Võib-olla räägin neist täna toimuval tööstungjärgul, loetlen siin vaid mõne neist: teie säte rahvusvahelise õiguse ja selle rolli kohta Eesti õiguses, teie säte, mis ütleb, kuidas te hakkate Eestis kohtlema teiste riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid, teie säte perekonna kohta (artikkel 21) ja üks huvitav säte, teie haridust puudutav säte (artikkel 22). Need kõik olid minu meelest väga-väga huvitavad ja imetlusväärsed. Tavaliselt mõtleme põhiseadustele, mis seavad valitsustele piiranguid, mis ütlevad, et valitsused ei tohi teatud asju teha. Mis mulle teie artikli 22 – haridusdokumendi – juures huvitav tundub, on see, et see kehtestab valitsusele positiivsete asjade tegemiseks positiivsed kohustused. Just seda arutame praegu Kanadas, kas põhiseadus ei peaks mitte ainult takistama valitsusi, vaid ka nõudma, et nad teeksid positiivseid asju hariduse, eluasemete ja heaolu osas. Ja teie säte hariduse kohta läheb kaugemale kui meie oma. Minu meelest on see väga väärtuslik säte.

Ma töotan täna pärastlõunal ka töörühmas, kommenteerin teie dokumendi teatud osasid, mis minu meelest on õiged, ja selgitan täpsemalt. Probleeme on minu arvates alati. Aga lubage mul tõstatada

neist kolm, sest need hõlmavad väga ulatusliku osa. Täna hommikul eelnõu lugedes arvasin, et neid tuleb parandada või tuleb asju meile, välismaalastele selgitada.

Esimene märkus on täpselt see, mille tegi härra Berchtold Austriast. Kõik põhiseadused deklareerivad, millised õigused on olemas ja siis seavad neile piirangud. Me kõik võime ühiskonnas teha, mida tahame, aga meid piiravad teiste õigused, julgeoleku, moraali ja muud võimalikud kaalutlused. Enamik teie lõikeid – mitte kõik – kirjeldavad piiranguid ainult seaduses ette nähtud piirangutena. Ja see on oluline. Kui piirate õigusi, peavad need olema seaduses sätestatud. Selle tegemiseks peab olema kindel või mehhanism. Aga te peate minema kaugemale. Kõigil õiguste piirangutel peab olema ka kvalitatiivne komponent. Õiguste piiramiseks ei piisa sellest, et parlamendiliikmed ütlevad, et kavatsevad neid piirata, sest rahvasaadikud võivad häda-, stressi- või poliitiliste mängude olukorras kehtestada piiranguid, mis rikuvad mõningaid hartas toodud õigusi. Mulle näib, et te vajate ettekujutust mitte ainult korrast, kuidas neid piirata – see on teil minu arvates õnnestunud, s. t. "nagu seaduses sätestatud" –, vaid ka sellest, mis on teatud piirangute põhjendus. Kanadas on meil selleks säte, mida me nimetame mõistliku piirangu sätteks. Seadus peab sätestama õiguste piirangud, kuid need peavad olema mõistlikud ja kooskõlas põhiseaduse teiste väärtustega. Ma jätan selle teile mõtlemisaineks.

Teiseks viitan teie põhiseaduse artiklile 10, mis käsitleb võrdsust. Teil on hea võrdsuse osa. See keelab diskrimineerimise mitme olulise fraasiga, sealhulgas rahvuse, rassi, soo ja keele alusel. Lubage mul teha ettepanek, et peaksite selles osas kaaluma ka teiste kategooriate kaitsmist. Kanadas näiteks kaitseme inimesi lisaks nimetatutele ka usu, kehalise ja vaimse puude ning vanuse alusel. Ja ma soovitan, et te vähemalt kaaluksite nende kategooriate inimeste lisamist oma võrdsuse artikli kaitse alla.

Ja mu kolmas ja viimane märkus puudutab teie parlamentaarse valitsuse ideed. Mulle on räägitud – ja ma arvan, et dokumendist ilmneb see selgelt –, et teil oli vaidlus ühest küljest suuresti presidentliku mudeli ja teisest küljest suuresti parlamentaarse mudeli vahel. Vähemalt meie nähtud eelnõu peegeldab otsust valida parlamentaarne tee. Ja kanadalasena nimetaksin seda kindlasti heaks mudeliks pärast 123-aastast ajalugu parlamentaarses mudelis. Nii pole mul mingeid vastuväiteid teie põhiotsusele. Ja enamik teie sätteid – mis kirjeldavad teie parlamentaarset mudelit ja seda, kuidas see toimima hakkaks – tunduvad kanadalasele mõistlikud põhiseaduses sätestada, arvestades seda, kuidas me parlamentaarse mudeli toimimisest aru saame. Ühe suure erandiga. Teil on siin üks säte, mis on väga erinev kõigist sätetest enamikus parlamentaarsetes põhiseadustes, ja lubage mul sellele teie tähelepanu juhtida. See on artikkel 69. Teie eelnõus ei lubata peaministril ja ministritel olla rahvuskogu liikmed. Ma ei suuda seda õigesti hääldada – Riigikogu. Teie peaminister ja ministrid võivad osutada valituks sellesse organisse, aga kui nad valitakse peaministriks ja ministriteks, siis nad eemaldatakse sellest organist ja tõstetakse valitsusena kusagile mujale. Artikkel 71 ütleb, et nad

võivad tulla tagasi ja osaleda Riigikogus, kuid nad pole selle liikmed.

Kui tohin mainida, siis Kanadas on rahvusparlamendi olulisimad liikmed just peaminister ja ministrid. Ja me tahame, et nad seal oleksid, sest see on parim viis nende kontrolli all hoidmiseks. Kui nad on parlamendiliikmed, kui nad peavad sinna iga päev kohale ilmuma, vastama iga päev küsimustele ja kui nad peavad kuuluma parlamenti, et oma seadusandlikku kava läbi suruda, siis minu arvates on see kõik hea. Aga teil võib olla olulisi aktuaalseid põhjuseid, miks te tahate parlamendivälist peaministrit ja parlamendiväliseid ministreid. Oleksin nende põhjuste teadasaamisest väga huvitatud, sest vähemalt minu silmis viib nende väljaviimine rahvuskogust teid järsult tagasi presidentliku mudeli suunas. USA-s ei kuulu valitsusministrid ja president kongressi. See on presidentlik mudel. Kanadas kuuluvad peaminister ja ministrid üleriiklikku mudelisse ja see on parlamentaarse valitsussüsteemi jaoks ülioluline. Nii et mina kustutaksin selle ühe sätte artiklist 69. See väärrib kaalumist.

Ootan innukalt kohtumist paljudega teie hulgast väikestes rühmades täna pärastlõunal. Sellel toonil lõpetades: põhiseadus ei ole minu meelest tähtis mitte ainult juriidilise ja poliitilise dokumendina, mis kõnetab juriste ja poliitikuid. Kui te kirjeldate põhiseaduses oma institutsioone ja kaitsete oma rahva õigusi tõetriult, mängib dokument minu arvates tähtsat harivat rolli laiema avalikkuse jaoks. Ja ma arvan, et teie praegusel eelnõul on väga hea võimalus mängida Eesti rahva jaoks väga olulist harivat rolli. Lõppude lõpuks just seetõttu õnnitlen teid kõige innukamalt, sest olete koostanud eelnõu, mis on lihtne, elegantne ja arusaadav.

Juhataja

Lugupeetud kolleegid! Mul on meeldiv võimalus teile esitleda härra Carcassonne'i ja anda talle sõna. Härra Carcassonne on Pariisi ülikooli professor, Prantsuse põhiseaduse nõukogu liige. Palun, härra Carcassonne!

G. Carcassonne

Mr. Chairman. Ladies and Gentlemen. I will not be very long, because in fact I had not foreseen to make a speech today, and also because it is quite impressive and moving for people from outside, for foreigners, to have an opportunity to talk to you. Naturally it is a very great pleasure and an honour, too, to have the possibility to talk in a newly independent and democratic country. And I should say, that, naturally, as a democrat and also as a lawyer, we both – when I say both, it is on behalf of my compatriot and colleague Professor Marshlong (?), he is also coming from France – we are both very proud and very honoured to be here today and we would naturally would like to thank you very deeply for the honour you make to us, to all of us.

I will comment briefly and broadly on the draft that we have had in hand a few days and naturally, there are a lot of very imaginative and creative ideas, some of them which are quite modern and do doubtlessly correspond to the necessities of modern countries. However, you will probably

understand that I shall for the moment stress more about what might be a matter of discussion more than about all the very positive aspects of the draft.

I come from a country where in two centuries we had experience about 20 different constitutions. Twenty different systems, which proved that we were very good at making mistakes. But, however, we are still going to make some. But, however, this multiplicity of different systems has been a very interesting way of gaining experience. /-/ and try to export it because we have a lot of difficulty to apply it in France.

I said that, naturally, in France, there is no ideal constitution. Napoleon used to say that a constitution should be short and dark. I would prefer to say that a constitution should be short and FLEXIBLE. And this may be the first thing I would like to point out. On some matters I do feel that the draft is not flexible enough. And I am afraid that institutions will not be able to live their lives if I may say so. As far as there are too many details on different matters, or as far as some things are quite rigid, for instance, claiming for the 5/6 of the parliament to be able to amend the constitution is almost certainly the warrant that the constitution would not be changed whatsoever. On another hand, still on the idea that there is no ideal constitution, I feel that there are constitutions that work and constitutions that don't work.

What are the CRITERIA for the constitutions that work? In my opinion, as far as the relationship between President, Government and Parliament are concerned, I think that the best way, the best criteria for the constitution that will work is: first one, the possibility for people to make some clear choices when the elections come; and secondly, to be sure that those who have been chosen that way, democratically, will really have the means to handle the power, to deal with it.

And it was on this particular ground that I will say a few words, and I must acknowledge that I am quite worried, when reading the draft, by the feeling of very high weakness of the EXECUTIVE POWER. Naturally, and we've known that in France several times after a period – especially a long period – of dictatorship or at least of an authoritarian system, the trend is quite evident to give more power to parliament – all power to the Parliament – and to be very much afraid of what looks like a strong Executive power. But I feel that this does not correspond any more to what modern constitutional life should be. In fact, naturally, with a body – a Parliamentary body – all the traditional difficulties, to have a will, able to exercise its power, do still exist – but there are a lot of other things which I will talk about in the commentaries this afternoon – they do. But to make it without any strong executive power – in fact, it is very difficult for a democracy to go on in a very satisfactory way. And I have the feeling, when reading this draft, that, in fact, there is the President or Elder, who has more a formal power, even if he is quite important from time to time, than a real one. And my main target or critique, if I may say so, is that the PRIME MINISTER does not, in fact, exist. He is mentioned – he is mentioned a lot of times. I don't have a feeling that he exists. That is to

say, here is no provision for instance, to just say that he is the head of the Government. He has no personal authority, neither upon the other members of the Government, or in his relationship with the Parliament. So – what might quite easily happen – would be a system after several years, depending only on what the votes will give, in which there will be no clear majority or no stable coalition in Parliament, and in the meantime no real Executive power detained in some rather strong hands of someone responsible. I think that one thing is to be sure that the Executive power is democratically appointed, is regularly controlled, but another thing is not to have any real strong Executive power, or, in fact, I am afraid of that in the draft, not to have real Executive power. When you take a list of different Articles in which the Prime Minister is mentioned, you must see that there's not any reference to any personal power. Not even collective, but at least personal power. For instance, the initiative of laws is given to the Government. That is a good thing, naturally. It is said even that inside the Government decisions will be taken by a majority. All these things are on my opinion the negation of any real role for the Prime Minister, who is not the head of the Government. And as far as he is not the head of the Government, he is not, naturally, anything else. I am driven to the conclusion that, in fact, he is not really anything.

This is the main thing I wanted to say this morning. Naturally, we will have a lot of things to say this afternoon, but I just add another word about the length of the mandate of the Parliament. I do agree with what has been said earlier by Dr. Reinhardt about that the 3-YEAR TERM makes, in fact, only one budget. The first year you are really living on the budget of the former Assembly, the 3rd year you have a temptation to prepare a budget in order to win the elections – so there is only one year in which general interest without any parasite may prevail. This might not be sufficient, especially in the coming years. I end up with a few words I wanted to tell, stressing on that problem of the definition of the Executive power. Evidently, we will have a lot of things to say about in the commentaries this afternoon, about technicalities, but I wanted to stress that part this morning. And, above all, thank you once again for your hospitality.

[Tõlge]

Härra juhataja! Daamid ja härrad! Ma ei tee pikalt, sest tegelikult ma ei kavatsenud täna rääkida, aga väljast tulnud inimestele, välismaalastele on päris muljetavaldav ja liigutav saada võimalus teiega rääkida. Loomulikult on mul ka väga suur rõõm ja au saada võimalus rääkida vastiseseisvunud ja demokraatlikus riigis. Ja ma peaksin ütleva, et demokraadi ja juristina oleme loomulikult mõlemad – kui ma ütlen "mõlemad", siis ka oma kaasmaalase ja kolleegi professor Marshlongi (?) nimel, tema tuleb samuti Prantsusmaalt – väga uhked ja meil on suur au viibida täna siin. Muidugi tahaksime teid südamest tänada selle au eest, mida te meile kõigile olete osutanud.

Ma kommenteerin lühidalt ja üldjoontes eelnõu, mis meil paar päeva käes on olnud. Loomulikult on seal palju väga lennukaid ja loovaid ideid, millest mõned on täitsa kaasaegsed ja vastavad

kahtlemata kaasaegsete riikide vajadustele. Ometi saate ilmselt aru, et hakkam nüüd rõhutama rohkem arutamist väärivaid asju kui eelnõu väga positiivseid külgi.

Mina tulen riigist, kus meil on kahe sajandi pikkune kogemus üle 20 erineva põhiseadusega. Need kakskümmend erinevat süsteemi tõestavad, et olime vigade tegemises väga andekad. Aga ometi teeme neid ka tulevikus. Kuid see süsteemide mitmekesisus on olnud väga huvitav viis kogemusi hankida. ... ja püüda seda eksportida, sest meil on väga raske seda Prantsusmaal kohaldada. Ma ütlesin, et Prantsusmaal pole loomulikult ideaalset põhiseadust. Napoleon ütles ikka, et põhiseadus peaks olema lühike ja tume (?). Minu meelest oleks ilusam öelda, et põhiseadus peaks olema lühike ja paindlik. See on ehk esimene asi, millele ma tahaksin tähelepanu juhtida. Mõnes küsimuses tundub mulle, et eelnõu ei ole piisavalt paindlik. Ja ma kardan, et institutsioonid ei suuda elada omaenda elu, kui nii võib öelda, kuna erinevates küsimustes on liiga palju üksikasju või mõned asjad on küllaltki rangelt paigas. Näiteks nõue, et põhiseaduse muutmiseks on vaja viis kuuendikku parlamendi häält, tagab kindlasti selle, et põhiseadusesse ei tehta mitte mingisuguseid muudatusi.

Teisest küljest, rääkides veel sellest, et ideaalset põhiseadust pole olemas, on minu meelest siiski olemas toimivad põhiseadused ja mittetoimivad põhiseadused. Millised on toimivate põhiseaduste kriteeriumid? Minu arvates on põhiseaduse seisukohalt parimad kriteeriumid, mille alusel hinnata presidendi, valitsuse ja parlamendi omavahelisi suhteid, esiteks see, kas inimestel on võimalus valimiste ajal selgeid valikuid teha, ja teiseks, kas me saame olla kindlad selles, et niimoodi demokraatlikult valitud esindajatel on tõepoolest vahendid võimu teostamiseks. Just sel põhjusel ütlen paar sõna ja pean tunnistama, et olen eelnõu lugedes üsna mures, sest täidesaatev võim näib ülimalt nõrk. Loomulikult on väga ilmne trend anda parlamendile rohkem võimu – kogu võim parlamendile – ja tunda kabuhirmu näiliselt tugeva täidesaateva võimu ees. Ja me oleme Prantsusmaal seda tundnud mitu korda pärast diktatuuri ajajärku, eriti kui see on olnud pikk, või vähemalt pärast autoritaarset režiimi. Aga minu meelest ei vasta see enam kaasaegse põhiseadusliku elu mudelile. Tegelikult on parlamentaarse organi puhul kõik traditsioonilised raskused, s. t. liigne tahe, võime võimu rakendada loomulikult ikka veel olemas, kuid on ka palju muid asju, millest ma räägin täna õhtupoolikul oma märkustes. Aga ilma tugeva täidesaateva võimuta on demokraatlikul riigil tegelikult väga keeruline rahuldavalt edasi minna. Mul oli seda eelnõu lugedes tunne, et on olemas president või riigivanem, kelle võim on pigem formaalne, ehkki aeg-ajalt on ta täitsa tähtis. Ja mu peamine sihtmärk või kriitika, kui ma võin nii öelda, on suunatud sellele, et peaministrit pole tegelikult olemas. Teda mainitakse, teda mainitakse sageli, kuid mul pole tunnet, et ta olemas oleks. Täheleb, siin pole näiteks sätet, mis ütleks lihtsalt, et ta on valitsusjuht. Tal pole isiklikku võimu ei teiste valitsusliikmete üle ega oma suhetes parlamendiga. Seega võib väga kergesti juhtuda, et mitme aasta pärast tekib süsteem, olenevalt puhtalt hääletuse tulemustest, kus parlamendis pole

selget enamust ega stabiilset koalitsiooni ja samal ajal pole tõeline täidesaatev võim kogunenud kellegi vastutava isiku üpris tugevatesse kättesse. Minu meelest on üks asi olla kindel, et täidesaatev võim on demokraatlikult ametisse nimetatud ja seda kontrollitakse regulaarselt, aga hoopis teine asi on üldse mitte omada tõelist tugevat täidesaatvat võimu või, tegelikult, eelnõu põhjal kardan, et üldse tõelist täidesaatvat võimu. Kui võtate ette loetelu artiklitest, kus mainitakse peaministrit, näete kindlasti, et seal pole ühtegi viidet mingile isiklikule võimule, isegi mitte kollektiivsele, aga vähemalt isiklikule võimule küll mitte. Näiteks on seaduste algatamine antud valitsusele. See on loomulikult hea asi. Öeldakse isegi, et valitsuse sees võtab otsused vastu enamus. Kõik see nullib minu meelest peaministri kui valitsusjuhi igasuguse tegeliku rolli. Ja kui ta pole valitsusjuht, pole ta loomulikult ka midagi muud. Ma jõuan vääramatu järelduseni, et tegelikult pole ta üldse keegi. Seda ma peamiselt täna hommikul öelda tahtsingi. Loomulikult on meil täna pärastlõunal veel palju asju öelda. Lisan praegu veel märkuse parlamendi volituste kestuse kohta. Ma nõustun sellega, mida eelnevalt ütles doktor Herzog (?) selle kohta, et kolmeaastased volitused kujutavad endast tegelikult ainult ühte eelarvet. Esimesel aastal elate tegelikult eelmise koosseisu eelarve peal, kolmandal aastal tekib teil kiusatus koostada eelarve, et võita valimised – nii et alles jääb ainult üks aasta, mil jääb peale üldsuse huvi ilma igasuguse parasiitluseta. Sellest ei pruugi piisata, eriti tulevatel aastatel. Ma lõpetan mõne sõnaga, rõhutades täidesaatva võimu määratluse probleemi. Loomulikult on meil täna pärastlõunal selle kohta, tehniliste üksikasjade koha pealt, palju öelda, kuid tahtsin seda osa täna hommikul rõhutada. Ja eelkõige sooviksin teid veel kord tänada teie külalislahkuse eest!

Juhataja

Lugupeetud härra Harremoes! Lugupeetud Euroopa Nõukogu eksperdid! Lugupeetud härra Herzog! Lugupeetud eksperdid Saksamaalt, Prantsusmaalt, Kanadast ja Taanist! Tahan teid assamblee nimel tänada sisuka esinemise eest! Samas loodan, et tänase ja homse päeva jooksul suudavad assamblee liikmed punuda teie ümber nii tiheda õiguslike ja poliitiliste probleemide võrgu, et te ei pääse sellest ka homme õhtul ega ülehommel, kui te Eestist lahkute. Meil on ees kaks päeva tööd. Tõenäoliselt kõige raskem, kõige sisukam aeg on homme kell 16 samas saalis, kui teeme kokkuvõtteid teie abist, arvamustest, hinnangutest meie põhiseaduslikele probleemidele ja põhiseaduse projektile, mille alusel me töötame.

Tänane ühine istung hakkab lõppema, aga enne palun siiski paariks minutiks teie tähelepanu.

Vastavalt meie tööplaanile järgneb nüüd lõunavaheaeg, mis kestab kella 16-ni. Kell 16 palun nii meie ekspertidel kui ka assamblee liikmetel koguneda siia saali. Me kohtume siin saalis kell 16.

Lepime kokku, kuidas on võimalik korraldada toimkondade ja ekspertide tööd, milleks on täna ette nähtud kolm tundi. Selle töö planeerimiseks palun, et toimkondade juhid tuleksid proua Laido ja härra Kirise juurde, et leppida kokku, kuidas istung kell 16 jätkub. Head lõunavaheaga!

Kohtumiseni kell 16!

Lugupeetud külalised! Lugupeetud kolleegid! Palun teie tähelepanu! Assamblee juhatus teeb ettepaneku organiseerida järgnev töö selliselt: liita tööks ruumis nr. 111 kolmas, neljas ja seitsmes toimikond. Toimikonnad nr. 2, 6 ja 1 hakkavad tööle ruumis nr. 115. Lugupeetud eksperdid! Assamblee juhatusel on ettepanek, et kokkuleppel teiega oleksid kolmanda, neljanda ja seitsmenda toimikonna ekspertideks härra Carcassonne, härra Herzog ja härra Germer. Lugupeetud eksperdid Berchtold, MacPherson, Ragnemalm, Suviranta ja Zierlein! Teile on palve, et te aitaksite teist, kuuendat ja esimest teematoimikonda ruumis nr. 115. Kuna ei ole sünkroontõlget, esitage informatsioon inglise keeles.