

Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli ettekanne Riigikogus 25. septembril 1997

Väljavõte Riigikogu stenogrammist

1. Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega

Aseesimees

Lugupeetud kolleegid! Alustame õiguskantsleri ettekande kuulamist, mis käsitleb seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega. Selle menetlemine toimub kodukorraseaduse § 130 alusel. Riigikogu liikmel on õigus esitada kaks suulist küsimust, kirjalikke küsimusi ei esitata, läbirääkimisi ei avata, otsust vastu ei võeta. Õiguskantsler on palunud ettekandeks 30 minutit, juhataja on nõus. Palun ettekandeks kõnepulti õiguskantsler Eerik-Juhan Truuvälja.

E.-J. Truuväli

Härra juhataja, lugupeetavad Riigikogu liikmed, daamid ja härrad! Aasta tagasi palusin ülevaate esitamiseks aega 50 minutit, tänavu 30 minutit, selleks on kaks põhjust. Esiteks. Formaalne põhjus. Põhiseaduslikkuse järelevalve korras on tulnud muutmisele väike arv riigi keskvalitsuse akte (kokku 9). Oluliselt on suurenenud kohalike omavalitsuste määruste muutmise arv (kokku 52). Teiseks. Sisuline põhjus. Aasta tagasi tõstatatud probleemid ja esitatud seisukohad on kas jätkuvalt aktuaalsed või veelgi teravnemad. Seepärast loen 26. septembril eelmisel aastal esitatud ülevaate käesoleva ülevaate orgaaniliseks osaks. Eelmise aasta ülevaade on publitseeritud Riigikogu 1996. aasta stenogrammide 5. köite lehekülgedel 163--172. Käesolevas ülevaates pean vajalikuks varemõeldu mõningat markeeritud kordamist, asetades pearõhu uutele või teravnemad tendentsidele. Esimene küsimuste plokk. Põhiseaduse rakendamine ja seadusloome. On väidetud, et meil on olemas kõik või ligikaudu kõik seadused, et lugeda põhiseadust tema kehtivuse kuuendal aastal kehtestatuks. See tähendab seda, et põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 on oma tähenduse minetanud. Sel puhul väidetakse, et nüüd on mindud uuele ringile. Klassikursuse kordamine on samuti minek nn uuele ringile. Eesti esialgne arvamine nende riikide hulka, kellega Euroopa Liit alustab ühinemisläbirääkimisi, annab ilusa põhjenduse nii teisele kui kolmandale ringile minekuks nn seadusandluse harmoniseerimise eesmärgil. Kui palju selles on edasiminekut, kui palju klassikursuse kordamist? Põhiseaduse §-s 104 esitatud konstitutsiooniliste seaduste suhtes märgin järgmist. Esiteks. Punktis 14 nimetatud seadused on mõningase pisiremondiga pärit eelnevast ühiskonnakorrast, mistõttu vastav norm, interpretatsioon ja protsessuaalne praktika on mõjutatud teise ühiskonnakorra poolt. Olen korduvalt rõhutanud, et avaliku võimu õiguslik reguleerimine jääb üpris oluliselt maha eraõiguse valdkonnast. See ei puuduta üksnes kriminaalõigust ja kriminaalmenetlust, haldusõigust ja kohalike omavalitsusi. Reguleerimata või osaliselt reguleerituks on osutunud avaliku võimu teostamise mehhanismis mõistlikud protseduurireeglid ja asja otsustamiseks kulutatav aeg, avalik kord ja järelevalve korraldus ning sisekontroll -- järelikult on reguleerimata ka vastutus. Samade hädade all kannatavad nn tavalised seadused, eeskätt 1990. aastal vastuvõetud miilitsahõnguline politseiseadus ja viis aastat vana haridusseadus. Need seadused peavad garanteerima inimeste põhiõigused ja vabadused, kogu riikliku korra ja vastutuse. Teiseks. Punktis 17 märgitud seadused saavad reaalse rakendusmehhanismi ainult põhiseaduse teistes sätetes ette nähtud seaduste jõustumise kaudu. Need seadused käsitlevad rahvuslikku julgeolekut, laiemas ja kitsamas mõttes riigikaitse organiseerimist. Nende seaduseelnõude esitamise tähtaega on aastast aastasse edasi lükatud. Kolmandaks. Sisuliselt kuuluvad põhiseaduse §-s 104 nimetatud seaduste hulka Eesti riigi poolt ratifitseeritud rahvusvahelised lepped, millel on isegi kõrgem juriidiline jõud. Euroopa inimõiguste konventsioon ratifitseeriti meil 13. Märtsil 1996. Ettevalmistava komisjoni raporti põhjal võib koostada loendi seaduste muutmise vajaduste kohta. Kui palju neist on realiseeritud? Ainult üks! Kas ülejäänud juhtudel on konventsiooni rakendatud otse? Ei ole. See käib otseselt ka 1994. aastal

ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta rakendamise kohta Eesti Vabariigis. Neljandaks. Põhiseaduse §-s 104 nimetatud seaduste ringi püütakse laiendada nõndanimetatud tavaliste seaduste jõustamisel kaasnevate konstitutsiooniliste seaduste muutmise. Kuid see on põhiseaduse sätete ja vaimu vastane. Olen seda probleemi korduvalt käsitlenud, vastates minule esitatud arupärimistele, olen juhtinud sellele valitsuse tähelepanu. Enamikul juhtudel on tegemist kehtivas seadusandluses kohtumenetlust ja haldusvastutust sätestavate eeskirjade muutmise või täiendamise, mis normaalses parlamentaarses praktikas kuulub põhiseadus- või õiguskaitsekomisjoni pädevusse. Etteheite põhjus peaks olema arusaadav: vastutus ja karistuspoliitika peab olema selge ja stabiilne. Seepärast kordan oma varasemat seisukohta. Niisugustel juhtudel tuleb nende seaduste muudatusi või täiendusi eraldi menetleda või äärmisel juhul kuulata ära kaasettekande vormis eespool märgitud kahe komisjoni arvamusi. Lugupeetud Riigikogu! Kõigis oma eelmistes ülevaadetes olen teravdatult rõhutanud põhiseaduse paragrahvide 10, 11, 13, 14 kui demokraatliku riigikorra printsiipide ja väärtuste tähendust õigusloomes ning praktikas. Nende kaudu riik väärtustub, muutub oma riigiks. See on omariikluse sügavaim mõte. Oma riigi vastand on banaanivabariik. Kahjuks ei ole kadunud niisugused hinnangud meie riigi kohta. Sellele küsimusele pühendasin ma oma eelmise aasta ülevaates olulise osa. Ma ei näe riigi väärtustamisel märkimisväärset edasiminekut. Õiguste ja vabaduste piiramine on põhiseaduse kohaselt seaduse objekt. See on ka parlamentaarse riigikorra ja selle säilimise peamine garantii. Paraku on selles valdkonnas vähemalt kolm vajakajäämist. Esiteks. Siiani kehtivad piirangud, mis on kehtestatud enne põhiseaduse jõustumist, see tähendab hoopis teises olustikus. Markantsem näide on äriseadustiku § 4, mis pärast õiguskantsleri protesti legaliseeris taas valitsuse 1990. aasta 8. mai määruse. Teiseks. Piiranguid püütakse sätestada seadustest alamalseisivate aktidega, et objektiivselt tagada riiklikku regulatsiooni või avalikku korda kohalike omavalitsuste territooriumil. Isikuvabadust ja igaühe vaba eneseteostuse õigust saab põhiseaduse alusel piirata avaliku korra kaitse eesmärgil, seejuures tuleb lähtuda põhiseaduse paragrahvidest 26, 33, 44, 45, 47 jne. Tähendab, avalik kord tagatakse põhiseaduse alusel seaduses kehtestatud piirangutega. Seetõttu tuleks ümber vaadata ja korrigeerida haldusõiguserikkumiste seadustiku § 2 lõiget 2. Põhiseaduse §-st 142 tuleneb põhimõte, mille alusel määratakse halduskaristusi valla- ja linnavolikogude poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjade rikkumise eest. Kolmandaks. Isegi siis, kui põhiseadus annab võimaluse volitusnormiks nimetatud korra ehk menetlusnormide kehtestamiseks Vabariigi Valitsusele või asjaomasele ministriale, peab seadusandja asja kaaluma, milline on volituse maht. Seejuures tuleb lähtuda põhiseaduse paragrahvidest 10, 11, 13 ja 14. Menetluse kord võib õiguse realiseerimise muuta väga raskeks või selle koguni nullistada. Seda on piisava selgusega näidanud omandireformi elluviimise käik. Oma õigust on raske tõendada nõutavate dokumentide liigse rohkuse tõttu, seda võimendab veelgi niigi pika dokumentide loetelu avatus "teisi dokumente, mida peetakse vajalikuks nõuda". Seepärast on alati vaja seadustelt nõuda suuremat regulatiivsust. Volitusnormi optimaalne määratlemine suurendab otseselt seaduse kaalu ja autoriteeti. Tõsi, meie põhiseadus sätestab põhiseadusest ja seadustest lähtuva õigustloovate aktide hierarhilise süsteemi. Ahel on järgmine: põhiseadus, seadus, Vabariigi Valitsuse määrus, ministri määrus, kohaliku omavalitsuse volikogu või linna- ja vallavalitsuse määrus. Põhiseadusega on see võimalik, kuid konkreetsetes regulatsioonides peaks see olema pigem erandlik võimalus, mitte reegel. Aasta jooksul esitati õiguskantslerile 13 arupärimist, milles oli 48 küsimust. Neid küsimusi põhjustav ühishimetus -- vähemasti juriidiliselt -- on just õigusaktide ahel. Kuidas ja kust saab seaduselooja teavet selle ahela aktides sisalduva informatsiooni kohta? Seesama ahel -- õigemini õigusaktide hierarhia -- toob kaasa määramatuse seaduse jõustumise ja tema faktilise toimimise vahel. Esitan ühe kõigile teadaoleva näite. Planeerimis- ja ehitustegevuse seadus jõustus 1995. aasta 14. juunist. 18-st nn rakendusaktist on jõustunud ainult kolmandik. Seejuures kehtib Tallinnas koguni enne seaduse jõustumist vastuvõetud ajutine ehitusmäärus. Isegi sellises prioriteetses valdkonnas, nagu seda on maareformi kiirendamine, ei ole Vabariigi Valitsus suutnud kahe ja poole aasta jooksul vastu võtta ainsatki rakendusakti maakorraldusseaduse rakendamiseks. See on maareformi takerdumise üks põhjusi, sest vajadus endisi maaribasid ümber kruntida on ilmne nii õigustatud subjektidele kui ka reformi korraldavale ametnikule. Vabariigi Valitsus võttis 1996. aasta septembrist novembrini vastu kuus maareformi seaduse rakendusakti, kuid nendega hõlmati valdkondi, mis olid ka varem rakendusaktidega kaetud. Käesoleva ajani ei ole vastu võetud neid akte, mille kehtestamise ülesanne anti valitsusele Riigikogu poolt 1996. aasta 30. aprillil vastuvõetud seadusega. Need ülesanded olid järgmised. Esiteks. Välja töötada kord, kuidas riik soodustab õigustatud subjektidele maa tagastamise kulude katmiseks laenu võtmist. Teiseks. Välja

töötada kord, kuidas kustutada erastatud maa väljaostuvõlga seoses maaomaniku lapse sünniga. Seega on Vabariigi Valitsus jätnud abist ja soodustusest ilma need inimesed, kellele Riigikogu peab vajalikuks riigipoolset abi osutada. Maareformi rakendusaktidest on veel puudu §-s 33 Vabariigi Valitsusele delegeeritud maa rendile andmise kord. Samuti puudub § 36 lõikes 2 sätestatud maa kasutamise tasu maksmise kord, mida kõik ümbervormistamata maakasutusõigusega isikud hakkavad maksma 1998. aasta 1. jaanuarist ilma õigusliku aluseta. Ajakaotus ei ole ainus häda. Mida kaugemal ahelas akt asub, seda vähem vastab selle sisu seadusandja tahtele, tekivad interpretatsioonivead ja tõlgenduskaod, "otstarbekusest" lähtuv teadlik korrigeerimine. Näiteks toon ajakirjanduse kaudu tuntuks saanud Sindi Linnavolikogu nn ropendamise keelamise määruse. Teiselt poolt annab niisuguse võimaluse seadusandja ise. Näiteks kõlab äriseadustiku § 541 lõige 1 nii: "Vabariigi Valitsus võib kooskõlas käesoleva seadustikuga anda käesoleva seadustiku rakendamiseks määruse." Õiguskantsler on juhtinud Riigikogu tähelepanu selle sätte korrigeerimise vajadusele, kuid seda ei ole tehtud, kuigi Riigikohus on kahel korral lugenud niisugused erivolitusnormid põhiseadusvastaseks. Millised muutused on selles ahelas aset leidnud? Esiteks toimub regulatsioon üksikjuhtumite, nn pretsedentide kaudu. Teiseks lähtub õiguse rakendaja madalama jõuga õigusaktist, kuhu "vana hea" traditsiooni kohaselt on ebatäpsustega ja kvalifikatsioonile vastavalt kodifitseeritud kõrgemalseisvate õigusaktide sätted. On tavaline, et rakendusaktides on sätteid mitme suurusjärgu võrra rohkem kui aluseks olnud seaduses. Enamasti ei ole see põhjendatud. Selles peitubki bürokratismi peamine juur ja võim. Viimasel ajal on hakanud juurduma tendents, et valitsuse poolt esitatavate seaduseelnõude juurde on hakatud esitama vastavate rakendusaktide eelnõude kavandeid või koguni eelnõusid koos täitmise tähtaegadega. Kahjuks on mindud veelgi kaugemale. Viimasel ajal on hakatud isegi esitama valitsuse määrusi rakendavate ministrite määruste eelnõusid või nende kavandeid. Meil puudub siiani operatiivne üleriigiline õigusaktide informatsioon, nn süsteem. Ometi moodustati vastav komisjon juba mitu aastat tagasi. Õiguskantsler on aasta jooksul 102 korral juhtinud tähelepanu Vabariigi Valitsuses arutusel olnud seaduseelnõude juriidilistele puudujääkidele. Need on järgmised. 1. Vastuolud põhiseadusega, mis tekitavad kollisiooni või lünki õiguslikus regulatsioonis -- 29 juhtu. 2. Suvaõigus, määratlematus ja normitehnilised puudujäägid, mis võimaldavad erinevaid tõlgendusi -- 36 juhtu. 3. Volitus- ja delegatsiooninormide umbmäärasus või põhiseadusega lubamatud volitusnormid -- 13 juhtu. 4. Legaaldefiniitsioonide puudumine -- 8 juhtu. Teistest puudustest on enam levinud nn aluste sätestamine, nõutava menetluskorra sätestamata jätmine, tagasiulatuva jõu kehtestamine ja akti kehtetuks tunnistamisega õigusliku lünga tekitamine. Toon mõned näited. Riigikogu poolt algatatud maa ostueesõigusega erastamisel ettemaksu tasumise seaduse eelnõu § 4 lõikes 4 nähti ette, et ettemaksuna rohkem makstud summasid tagasi ei maksta. Aga kui ettemaks on tehtud heauskselt, siis on riik kohustatud selle õiguse tagama. Õigusvastaselt tekitatud kahju korral peab isikul olema õigus hüvitusele, nagu see on sätestatud põhiseaduse §-s 25. Energiaseaduse eelnõus (ettevalmistaja Majandusministeerium) oli hulk defineerimata mõisteid. Vabariigi Valitsust volitatakse kehtestama turuloo eest tasumise korda. Kes tasumäärad kehtestab, seda eelnõu ei kajasta. Lisaks on seaduses ebamääraseid kriteeriume ebamäärases sõnastuses, nagu "olulised muudatused, oluline seaduserikkumine, oluline varustamiskindluse vähenemine" jne. Tollitariifiseaduse eelnõu (algataja Riigikogu) § 5 lõikes 1 nähakse ette, et tasumisele kuuluv tollimaksusumma määratakse Tolliameti poolt tolli vormistamise käigus vastavalt importimise päeval selle kauba suhtes kehtivale tollimaksumäärale. Millise õigusaktiga kehtiv tollimaksumäär kehtestatakse? Paragrahvi 9 lõikes 1 nähakse ette, et tollimaksumäärad kehtestab, muudab ja tühistab Vabariigi Valitsus, kuid see on vastuolus maksukorralduse seaduse §-ga 3, mille järgi maksusüsteem koosneb maksuseadusega sätestatud ja kehtestatud riiklikest maksudest. Kuid sama eelnõu § 7 punkt 3 tunnistab maksumäära seaduse reguleerimise esemeks. Kas on üldse lõpuni analüüsitud küsimust maksust ja lõivust? Mis neis on sarnast, mille poolest nad erinevad ja millega on tolli puhul üldse tegemist? Raudteeseaduse muutmise seaduse eelnõus (ettevalmistaja Teede- ja Sideministeerium) sedastatakse, et delegatsiooninorm "kinnitatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras". See annab kahesuguse tõlgendamise võimaluse. Kas valitsus kinnitab vastava korra või valitsus kehtestab korra, mille alusel keegi teine kinnitab korra. Eesti NSV maakoodeksi kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu algatati Riigikogus. Sellega tekitatakse õiguslik lünk ja mingit regulatsiooni selle lünga täitmiseks ei ole. Vabariigi Valitsuse poolt ettevalmistatud seaduseelnõude juurde lisatud seletuskirjad on viimasel ajal muutunud põhjalikumaks ja ülevaatlikumaks. Samal ajal ei kajastu neis piisava põhjalikkusega majanduslik, sotsiaalne ja

juriidiline baas, mida iga eelnõu vähemal või suuremal määral mõjutab. Seejuures on reguleerimise tulemuse prognoos üsna sageli napisõnaline või koguni puudulik. Riigikogu poolt esitatud seaduseelnõude seletuskirjade kohta ei leia ühtegi positiivset sõna. Omaette probleem on esitatud eelnõude kooskõla teiste seadustega. See tähendab õigussüsteemi kui terviku funktsioneerimise puudulikku mõistmist. Lugupeetud Riigikogu liikmed! Järgnevalt käsitlen täidesaatva riigivõimu akte. Kõigepealt võtan vaatluse alla Vabariigi Valitsuse aktid. Analüüsi aluseks on võetud Vabariigi Valitsuse 51-le istungile esitatud materjalid. Aasta jooksul on päevakorras ühtekokku olnud 1148 küsimust, kusjuures 979 päevakorraküsimuse kohta olid asjakohased materjalid varem välja saadetud. Täiendavalt võeti istungite päevakorda 169 küsimust. See tähendab seda, et asjaosalistel puudus faktiline võimalus probleemi eelnevalt analüüsida. Samas märgin, et kui varajasematel aastatel saadeti istungite materjalid reeglina reedese päeva teise poolel, siis alates käesoleva aasta kevadest esitab Riigikantselei põhilise osa materjale kaks päeva varem. Õigusliku regulatsiooni põhiseadusele vastavuse ja õigussüsteemi ühtsuse taotluse huvides tuli õiguskantsleril iga kolmanda materjali puhul teha märkusi. Aasta varem tuli seda teha iga neljanda materjali puhul. See kõneleb materjalide ettevalmistamise madalast kvaliteedist, ennekõike juriidiliste teadmiste ja oskuste puudujääkidest ning ministrite vähesest nõudlikkusest kaadri suhtes. Tihti selgub valitsuse istungil, et ministrid peavad tegema tööd, mille mõni ministeeriumi ametnik on tegemata jätnud. Õiguskantsleri märkused valitsuse määruste ja eelnõude suhtes on järgmised. 1. Vastuolu põhiseaduse ja seadustega, millega tavaliselt liitub kollisioon valitsuse varajasema määrusega -- 30 juhtu. 2. Volitusnormi puudumine. Seaduse alusega sätestamine, mis on sisuliselt vastuolu põhiseaduse ja seadustega -- 31 juhtu. 3. Õigusliku regulatsiooni lünklikkus, vastuolulisus ja olulised normitehnilised puudujäägid -- 36 juhtu. 4. Muud puudused, sealhulgas ebatäpsused või mitteasjakohased viited määruse aluseks olevale seadusele -- 31 juhtu. On üpris tavaline, et Riigikantselei on eelnõude kohta teinud märkuse: "Riigikantselei on täpsustanud viited eelnõu aluseks olevatele seadustele ja teksti normitehniliselt redigeerinud." Mida see tähendab? See tähendab seda, et eelnõu ettevalmistaja ei tunne seadust, järelikult ei saa temalt oodata ka kvaliteetset määruse eelnõu. Nii suure sagedusega tüüpiga ei ole juhuslik tähelepandamatus, see on tööstiil. Toon mõned näited. Esiteks. Eelnõus on kirjutatud: "Mõnedele põllumajandussaadustele ja -toodetele miinimumhindade kehtestamine" (eelnõu ettevalmistaja Põllumajandusministeerium). Põllumajandussaaduste ja -toodete turu korraldamise seaduse § 2 lõige 2 ei anna Vabariigi Valitsusele volitust miinimumhindade kehtestamiseks. Vastuolu on ka sama seaduse § 3 lõikes 1 ja 3, kus on sätestatud, et hindade suhtes lepatakse kokku ja neid ei kehtestata Vabariigi Valitsuse poolt. Kui riigivõim peab vajalikuks reguleerida miinimumhindu valitsuse määrusega, siis eeldab see seaduse muutmist. Teiseks. Järgmine näide. "Müügipakendi tagatisraha määramise korra kinnitamine" (eelnõu ettevalmistaja Majandusministeerium). Pakendiseaduse § 14 lõige 2 sätestab, et tagatisraha määratakse tagastuspakendite nimekirja kantud müügipakendile, kuid § 13 lõige 7 sätestab, et tagastuspakendite nimekiri kinnitatakse Vabariigi Valitsuse määratud korras. Seda korda ei ole. Järelikult see seadus ei toimi. Kolmandaks. Veel üks näide. "Euroopa jäätmeleendil põhineva jäätmenimistu kinnitamine" (eelnõu ettevalmistaja Keskkonnaministeerium). Siin on vastuolu nii põhiseaduse kui ka Vabariigi Valitsuse seadusega, millele lisanduvad mitteasjakohased viited. Eesti Vabariigi jäätmeseaduse § 8 lõike 1 punkti 1 järgi arendab Vabariigi Valitsus jäätmealast rahvusvahelist koostööd. See tähendab seda, et mainitud säte ei saa olla antud määruse kehtestamise aluseks. Põhiseaduse kohaselt ei kuulu õiguskantsleri pädevusse järelevalve valitsuse korralduste üle. Kuid et vältida põhiseaduse ja seaduste vastakust, olen seda aasta jooksul teinud 81 korral. Selle peamine põhjus seisneb selles, et puuduvad rakendusaktid, kõike püütakse korraldada pretsedendiga. Üks näide. Pärnu Keskkonnauurimise Osaühingu asutamine (eelnõu ettevalmistaja Keskkonnaministeerium). Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nende osaluse seaduse § 5 lõige 4 sätestab: "Eraõiguslikule juriidilisele isikule riigivara üleandmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega." Seadus jõustus 19. juulil 1996, kuid määrust ei ole siiani antud. Tegemist on õigusliku lüngaga. Sama probleem kerkis üles mitmete teiste korralduste eelnõude puhul. Tekib küsimus, kui võim ei täida seadust, kas on siis põhjust nõuda seaduse täitmist riigialamatelt. Ministrite määrused. Antud kontekstis on oluline rõhutada, et Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvides 57 kuni 69 on määratud kõigi ministeeriumide valitsemisalad, sealjuures sätestab seadus iga kord, et "valitsemisalas toimub vastavate õigusaktide eelnõude koostamine", see tähendab valitsuse määruste ning loomulikult ministri määruste eelnõude koostamine. Siit järeldub -- mida olen korduvalt rõhutanud --, et õigustloovate aktide ettevalmistamisel on ministeeriumil määrav roll.

Ministri määruste puhul on õiguskantsleri eelkontroll juhuslik, see toimub ainult siis, kui algatus tuleb vastavalt ministrilt. Ministri määrustes prevaleerib kõige enam konstitutsiooniliste printsiipide ja üldnormide vahekorra interpreteerimise oskamatus. Eriti käib see õiguste ja vabaduste üksnes seadusega lubatud piiramise kohta. Põhjus on enamasti pragmaatiline, oma määrust andes püüab minister täita seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse lünka, mille eelnõu tema enda ministeerium on varem ette valmistanud. Seaduslikkus asendub väljaspool seadust seisva otstarbekusega, õigusliku nihilismiga. Näen seaduse volitusnormide massilisuses ja rakendusaktide põhjendamatult pikas ahelas õigusliku nihilismi ühte alust. Ministri määrust, täpsemalt sellega kinnitatud eeskirja, korda ja mis tahes nimetusega lisa täidab vastava valitsemisala ametnik alati suure usinusega, osutamata tähelepanu asjaolule, et selle aluseks olev seadus on ammu muudetud, kuid muuta ei ole jõutud ministri määrust. Kohalike omavalitsuste õigusaktid. Aasta jooksul on 170 omavalitsust saatnud õiguskantslerile 1760 õigusakti. Kui sellele lisada kohalike omavalitsuste määrused, mis on avaldatud Riigi Teatajas, siis on järelevalve võimalik umbes 3/4 omavalitsuste õigusaktide osas. Vastuolu põhiseaduse ja riigivõimu aktide vahel on tuvastatud 52 juhul. See on rohkem kui eelmisel aastal. Halduskohtu korras protestitud aktide koguarvust kuulub vähemalt pool kohalikele omavalitsustele. Võin konstateerida, et maavanemate järelevalve on muutunud efektiivsemaks. Korrektsete kohalike omavalitsuste õigusaktide ettevalmistamist häirib äärmiselt kehv juriidiline kirjaoskus, riigis kehtiva seadusandluse nõrk tundmine. Sellega kaasneb vabas vormis, kohalikus keeles ja oma arusaamade järgi aktide väljakuulutamise omavalitsusüksuse territooriumil. Teiseks. Põhiseaduse § 154 sätestab: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt." Seda interpreteeritakse voluntaristlikult, seades esiplaanile otstarbekuse, mis välistab või eirab seadust. Kolmandaks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse halb kvaliteet, lüngad, regulatsiooni mitmeti tõlgendamise võimalused, seaduse mahajäämus kohalike omavalitsuste reaalsest arengust. Neljandaks. Kohalikele omavalitsustele antud õiguste või nende pädevusse antud riiklike ülesannete õiguslike aluste reguleerimatus või vähene reguleeritus. Eespool ma tähendasin, et on problemaatiline reguleerida avalikku korda kohalike määrustega, sest põhilised reguleerimise objektid on seaduse ülesanne. Seadusi ei täideta. Neis tingimustes asuvad kohalikud omavalitsused ise seaduslikke aluseid looma, mis väljendub enamasti seaduste kopeerimises. Nii sisaldavad avaliku korra eeskirjad sätteid, kus norm sisaldab üheaegselt kriminaal- ja haldusõigusliku normi koosseisu, kuid vastutus on haldusõiguslik. Teine näide samast valdkonnast puudutab teenustasude võtmise õigust nii riiklike kui kohalike tähtsusega õigustoimingute eest. Sellesse lahtrisse kuuluvad kauplemisloa väljastamistasu, ehituse järelevalvetoimingute tasud jne. Faktiliselt on tegemist lõivuga, kuid lõivu võtmiseks puudub piisav seaduslik alus. Seadusandja peab otsustama, kas kehtestada riigilõiv või lubada kehtestada kohalikke lõive. Aasta tagasi avaldasime lootust, et pärast 1996. aasta kohalike omavalitsuste valimist muudetakse põhjalikult omavalitsuste seadusandlust ning omavalitsuste töö uueneb kogukondliku ja detsentraliseeritud omavalitsemise suunas. Kahjuks ei saa ma seda täna konstateerida. Jääb loota, et nii kavandatav haldusreformi kontseptsioon, mille väljatöötamiseks on loodud autoriteetne komisjon, kui ka ettevalmistatav uus kohaliku omavalitsuse korralduse seadus võimaldavad kujundada Eestis Euroopa Liidu nõuetele vastava omavalitsussüsteemi. Selle valdkonna kohta on ka õiguskantsleril valmimas üksikasjalik ettekanne Riigikogule, mistõttu ma nendel küsimustel täna pikemalt ei peatu. Tänan!

Aseesimees

Suur tänu, härra õiguskantsler! Riigikogu liikmetel on teile küsimusi. Kolleeg Jaanus Betlem.

J. Betlem

Aitäh, härra juhataja! Austatud õiguskantsler! Eilses Postimehes käsitletakse "käskkirjade lahingut" kaitseminister Andrus Ööveli ja kaitseväe juhataja Johannes Kerdi vahel seoses kaitseväe ühendatud õppeasutuste loomisega. Ilmselt on õigustatud, et õiguskantsler esitaks siin oma seisukoha. Rahuaja riigikaitse seadus sätestab, et kaitseväe õppeasutused on kaitseväe juhataja alluvuses. Kaitseväe juhataja korraldab väljaõpet. Kaitseväe juhataja õigusakt on käskkirja ja kaitseväe juhataja annab käskkirju ka kaitseväe õppeasutustele. Kaitseväe juhataja andis 14. juulil 1997 välja käskkirja kaitseväe ühendatud õppeasutuste väljaõppekeskuse loomiseks. 31. juulil tühistas selle käskkirja kaitseminister Andrus Öövel. Ma palun vastust küsimusele, milline jõud on Andrus Ööveli käskkirjal tühistada kaitseväe juhataja käskkirju?

E.-J. Truuväli

Selle küsimuse tagamaad on mulle hästi teada, aga anda ühest vastust on üpris raske. Peaminister märkis oma eilses intervjuus õigesti, et tegelikult on juba põhiseadusesse programmeeritud teatud vastuolu kahe struktuuri vahel. Kuna kaitseväe juhataja saab oma volitused Riigikogult, siis allub ta järelikult Riigikogule. Kaitseminister saab oma volitused Vabariigi Presidendilt, sest president kinnitab Vabariigi Valitsuse koosseisu. Järelikult ei ole nende kahe institutsiooni vahel -- vähemalt mina seda ei näe -- otsest vertikaalalluvust, seda võimalust ei ole. Te tsiteerite seadusest seda lõiku, mis kõneleb kaitseväe juhataja haldusalast. Kuid samas seaduses on paragrahv, et sisuliselt on sama haldus- ja valitsemisala antud ka kaitseministrile. Nii et nii põhiseadusesse kui ka seadusesse on programmeeritud vastuolu, järelikult tuleb kõik toimingud kooskõlastada. Mis puutub käskkirjade tühistamisse, siis mina olen kogu aeg asunud seisukohal, et tühistamine on võimalik ainult ühe akti alusel ja tingimusel, kui see käskkiri on välja antud Kaitsejõudude Peastaabi poolt. Meil kehtib siiani kadunud Jüri Uluotsa omal ajal põlveotsas kirjutatud Kaitsejõudude Peastaabi põhimäärus -- just nii ta ütles -- ja see põhimäärus allutab Kaitsejõudude Peastaabi kaitseministrile. Kaitseväe juhataja ei saa kõigis küsimustes, isegi nendes küsimustes, mis puudutavad kaitseväelaste ettevalmistamist, anda välja käskkirja, kui see ei ole kooskõlastatud kaitseministriga. Ma olen korduvalt juhtinud tähelepanu sellele paragrahvile, mis näeb ette õppekavade, plaanide kooskõlastamist ja kinnitamist kaitseministri poolt. Nii et selles mõttes on mõlemad pooled ületanud oma pädevuse piiri. Ma juhtisin sellele peaministri tähelepanu käesoleva aasta juunis. Ma leian, et praeguse seadusandluse lünklikkuse ja vastuolude juures peab need küsimused lahendama Vabariigi Valitsus.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Olev Toomet.

O. Toomet

Tänan, härra juhataja! Austatud õiguskantsler! Te ütlesite, et põhiseaduse § 2 on oma tähenduse minetanud. Te rääkisite avaliku õiguse reguleerimisest ja ütlesite, et see jääb maha eraõiguse reguleerimisest. Kas te saaksite öelda, kui palju on selles süüdi valitsus ja kui palju Riigikogu või on teie arvates veel keegi süüdi? Kas teil on veel häid ettepanekuid, kuidas seda süüd lunastada?

E.-J. Truuväli

Igasugust süüd saab lunastada kahel viisil -- andekspalumise või tugeva tööga. Ma kõigepealt korrigeerin teie ütlust: ma ei ole öelnud, et põhiseaduse § 2 on kaotanud oma tähenduse, see käis põhiseaduse vastava paragrahvi rakendussätte kohta, kuid sisuliselt oli ka see liialdus. Süüdlaste otsimine on kindlasti kõige tulutumaid tegevusi, mida inimkond on kunagi harrastanud ja harrastab. Probleem seisneb selles, et nii seadusandjal kui ka Vabariigi Valitsusel peab olema täpne ülevaade oma õiguslikust baasist, kuid seda ülevaadet kahjuks ei ole. Meil ei ole paljusid olulisi seadusi. Nii ei ole meil riigikaitseorganisatsioonide seadust, kaitseväeteenistuse korralduse seadust, sealhulgas kaitseväelaste sotsiaalsete garantiide ja kindlustuse seadust, Kaitseliidu seadust, konfidentsiaalse informatsiooni seadust, õigusloomeseadust, alkoholiseadust, üüriseadust, õigusabiseadust, pedagoogide teenistust reguleerivat seadust, saarte seadust jne. Seda loetelu võib pikendada 60-ni. Ma leian, et enne seda, kui hakata harmoniseerima oma seadusi vastavalt Euroopa Liidu õigusloomele, tuleb meil oma õigusloomes teha korralik revisjon. Me võime hiilgavalt maha kirjutada Euroopa Liidu direktiive ja püüda sel teel luua oma õiguslikku baasi, kuid sellel ei ole alust, kõik suhted meie ühiskonnas jäävad reguleerimata. Ma juhin tähelepanu järgmisele momendile. Eesti seadusandluse harmoniseerimine Euroopa seadusandlusega saab käesoleval etapil toimuda ainult parlamendi kaudu, Riigikogu suveräänse tahte alusel. Muid võimalusi ei ole, kuigi valitsus ja mõned ministrid on püüdnud seda teha.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Arvo Sirendi.

A. Sirendi

Suur tänu! Põhiseaduses on tõepoolest puudusi ja need ei ole sinna kogemata sattunud, vaid on tehtud teatud poliitilise jõu huvides. Kõige suurem puudus on see, et põhiseadust ei saa eriti parandada, sest selle parandamine on tehtud sisuliselt võimatuks. Kas on otstarbekas lähtuda nendest puudustest või püüda puudustest tulenevaid vastuolusid ignoreerida?

E.-J. Truuväli

Ma ei saa kunagi öelda, et põhiseadust tuleb ignoreerida ja seda isegi siis, kui on tegemist vastuoluga. Põhiseadust peab vaatama tema paragrahvide koostoimes. Ma tsiteerin näiteks põhiseaduse teise peatüki kahte paragrahvi. Paragrahvis 10 on kirjutatud: "Käesolevas peatükis

loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.” Siin on palju alusprintsipi. Paragrahv 11 kõlab nii: “Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.” Kui sellest ei piisa, siis võtke põhiseaduse preambula, mis ütleb, et me peame tegema kõik selleks, mis tagab eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Nende kolme loetletu koostoimes on võimalik täiesti seaduslikul teel üle saada põhiseaduse teatud vastuoksustest. Teiseks. Ma pean ütlema, et iga seadust ja iga põhiseadust tehakse teatud poliitiliste jõudude seisukohtadest või jõuvahekordadest lähtudes, see on alati kokkuleppe küsimus. Alati on ka see võimalus, et aeg teeb oma korrektiivid. Minu arvates ongi aeg teinud üpris olulisi korrektiive. Sellel eesmärgil töötab ka Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjon, kes peab käesoleval aastal esitama oma eksperdiarvamuse põhiseaduse mõnede sätete muutmise kohta.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Toomas Alatalu.

T. Alatalu

Lugupeetud juhataja, lugupeetud härra õiguskantsler! Mul on praegu ees teie eelmise aasta ettekanne. Ma õnnitlen teid! Aasta tagasi kuulas teid 37 Riigikogu liiget, praegu on neid saalis 61. Samal ajal on mul kahju, et te tegite lühema ettekande, sest on selge: siin ei ole mõtet väga pikalt rääkida. Ma pean rõhutama, et enamikus demokraatlikes riikides teeb põhiseadust asjatundjatest koosnev neutraalne organ, mitte politikaanide kogum, nagu see meil välja kukkus. Ma arvan, et mida julgemini me põhiseaduse puudustest räägime, seda rutemini me selle ka korda saame. Siit minu küsimus. Teie ettekandes jäi ära põhiseadust käsitlev osa. Homme algab konverents ja selle eel taovad põhiseaduse autorid trummi, kui hea on meie põhiseadus. Komisjon, millele te viitasite, on tegelikult oma tööd venitanud, sest homme konverents oleks pidanud toimuma juba suvel jne. Rahvale mingit informatsiooni jagatud ei ole. Kas teil on homse konverentsi tarvis esitatud oma konkreetset ettepanekud, mida põhiseaduses muuta? Kuidas teie kujutate ette sündmuste käiku pärast 1. detsembrist.

E.-J. Truuväli

1. detsember on teatavasti Eesti ajaloos ühe traagilise sündmuse sümbol. Ma ei tea, miks te sellest räägite. Ma arvan, et te peate silmas midagi muud. Täpsustav informatsioon: homme toimuv konverents ei ole seotud põhiseaduse asjatundjate ekspertkomisjoni tööga. See on seotud põhiseaduse 5. aastapäevaga. Sellest tulenevalt ei too komisjonis töötavad teadlased ja juristid homsel konverentsil välja seda, mida te soovisite välja tuua, sest meil on kokkulepe, et komisjon teeb pärast kõneluste esimest ringi lõppjärelused, mida muuta ja mida mitte muuta. Minu isiklik ettekanne käsitleb õiguskantslerit, tema pädevust ja eeskätt seda, et õiguskantsler on nelja aasta jooksul tegelikult tegutsenud põhiseaduse n-ö noatera peal. Tuletan teile meelde ühe tõsiasja. Kui õiguskantsler teeb ettepaneku viia seadus kooskõlla põhiseadusega, siis on Riigikogul selleks aega 20 päeva. Teie otsustate 20 päeva jooksul, kas viia seadus põhiseadusega kooskõlla või mitte. Praegu on Riigikogu menetluses üks minu ettepanek, mille vanus on rohkem kui 7 kuud. Nii et see on teema, millest tasub rääkida. Nii kaua, kui me neid asju korda ei saa, on ennatlik minna teiste küsimuste juurde. Jah, võin öelda, et mul on oma seisukohad, millistes lõikudes põhiseadus vajab korrigeerimist, aga minu ettepanekute maht on tunduvalt väiksem, härra Alatalu, kui teie arvate. Ma ütlen veel kord, et põhiseaduse sätteid on võimalik kasutada kooskõlas siin varem tsiteeritud kolme alusega.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Aino Runge.

A. Runge

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud härra Truuväli! Te mainisite siin rakendusotsuste puudumist kui viga meie seadusandluses. Mina ütlen, et see on väga suur puudus, kui rakendusotsuste väljatöötamine venib isegi aastani, seepärast ei saa seadus kõigis punktides rakenduda. Milline peaks olema väljapääs? Kui valitsus esitab Riigikogule seaduseelnõu, siis on seal juba öeldud, et need ja need küsimused lahendab valitsus. Kas eelnõus ei peaks olema ka seaduse rakendamise tähtaeg? See kutsuks valitsust korrale. Me oleme Riigikogus mõningatel juhtudel püüdnud ise tähtaegu panna, kuid sellised sätted on alati välja hääletatud. Mida tuleks teha, et rakendusotsused kiiremini valmiks?

E.-J. Truuväli

Igale asjale saab reageerida mitut moodi, kas üldiste demokraatlike printsiipide ja praktika kohaselt või erakorraliselt. Kui üldine parlamentaarne praktika ei aita, siis on parlament õigustatud, mitte õigustatud, vaid kohustatud rakendama erilisi meetmeid. Ma näen teie küsimuses kahte probleemi. Ma juhtisin tähelepanu sellele, et me olema vangid selles mõttes, et meie arvates peab põhiseadusest kuni kohalike omavalitsuste määrusteni tulema välja pikk aktide ahel. Kas see on üldse mõttekas, vajalik ja otstarbekas? Ma pean ennast seaduste tundjaks, aga kui lugeda näiteks mõnda kohaliku omavalitsuse määrust, siis enamasti ei tunne ma seda seadust ära, mille alusel see määrus on koostatud. Kui te muudate ja täiendate seadusi, siis puudub teil tagasiside, te ei teagi, milline on tegelik regulatsioon, mille järgi Jüri või Jaan käib vallamajas või ministeeriumi kõrge ametniku juures oma asju ajamas. Sellest tulenevalt ma leian, et antud situatsioonis peaks olema kaks võimalikku lähenemisviisi. Ma kordan veel kord, et minu arvates on praegune situatsioon peaaegu katastroofiline. Esiteks. Valitsusele antavad volitused tuleb viia miinimumini. Teiseks. Valitsuselt tuleb eelnõu esitamisel nõuda rakendusaktide valmimise tähtaja täpset fikseerimist. See on erirežiim niikaua, kuni asjad korda saavad.

Aseesimees

Suur tänu! Kolleeg Liia Hänni.

L. Hänni

Aitäh! Me kõik teame, et õigusriigis juhitakse ühiskonda seaduste alusel. Juba mitme aasta jooksul on teie ettekannetes juhitud tähelepanu sellele, et Eestis ei ole selles valdkonnas asjad korras. Kas te olete oma töös märganud, et olukord sõltub poliitilisest valitsusest või on meie praegune olek määratud sellega, et me ei ole rohkemaks võimelised? Kas on mingeid tendentse olukorra paranemisele või sõltub kõik sellest, milline on parajasti Riigikogu või valitsus?

E.-J. Truuväli

Te tõite välja kaks põhjust. Ma arvan, et siin eksisteerivad mõlemad põhjused koos. Ma võin öelda, et paranemise tendentsid on olemas, kuid sellesuunaline töö saab paraneda ainult ühel juhul, kui sellega kaasneb riigiaparaadi ametnike kvalifikatsiooni oluline tõus. Kui riigiametnike kvalifikatsiooni järsult ja süstemaatiliselt tõstma ei hakata, siis ei ole meil töö parandamiseks mingeid võimalusi ja šansse. See on minu arvates praegu esimene ja põhiline küsimus. Kujutage ette järgmist olukorda: koos istub ministrite komisjon, vastutav ametnik kannab ette oma seisukohad, refereerib otsust, mida ministrite komisjon peab aktsepteerima. Kui ministrite komisjoni liikmed ütlevad, et nii see asi ei käi, siis ametnik küsib: öelge siis teie, kuidas see asi peab olema? Niikaua, kui ametnikud arvavad, et nemad istuvad laua otsas, aga ministrid laua kõrval, niikaua ei ole meil mingit paranemist loota.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Enn Tarto.

E. Tarto

Aitäh, härra istungi juhataja! Austatud õiguskantsler! Mul on küsimus Kaitseliitu puudutavate õigusaktide kohta. Meil on tekkinud selline suhtumine, et kui kaitseliitlastega midagi halba juhtub, siis on see suur sündmus. 11. septembril päätsid kaitseliitlased Greintal ja Kuusemäe Kurkse õnnetuse ajal 8 inimest, aga sellest vaikitakse. Nüüd eelnõude juurde. Üle kahe aasta on veninud Kaitseliidu seaduse väljatöötamine, suur segadus on Kaitseliidu varadega. Ühed kohtud tunnistavad Kaitseliidu malevad varajasemate struktuuride õigusjärglaseks ja nad saavad vähemalt osaliselt vara tagasi, mis neil oli enne 16. juulit 1940, aga teised malevad ei saa. Milline on teie seisukoht? Kas praeguse õigusbaasi juures on siin võimalik teha midagi küsimuse selgitamiseks või peame tõesti ootama Kaitseliidu seadust? Millal see võiks tulla?

E.-J. Truuväli

Mis puutub Kurkses toimunu ja Kaitseliidu osa kohta, siis päris nii see ei ole. Mina isiklikult olen näinud televisioonis ja lugenud lehtedest nende kahe mehe tublide tegude kohta. On muidugi loomulik, et meil peaks juba praegu olema Kaitseliidu seadus. See küsimus, mille te praegu tõstatasite, on ju tegelikult seotud Kaitseliidu kui organisatsiooni õigusliku järjepidevusega ja sellest tulenevate õigustega. Kui teistele kuni 1940. aasta 16. juunini tegutsenud isikutele õigused on taastatud, kui Riigikogu on teinud ajaloolise sammu maailmaajaloo praktikas, et obrokimaa rentnikud on tunnistatud omanikuks, siis miks peaks olema vaja eraldi seadust Kaitseliidu varade kohta. Ma ei näe selleks mingit vajadust. Kui situatsioon on nii teravaks läinud, siis ma ütlen, et tuleb rakendada ekstreemseid abinõusid ja muuta kas või seaduse ühte sätet, see tähendab sätestada Kaitseliidu õigus oma varale.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Paul-Eerik Rummo.

P.-E. Rummo

Aitäh! Härra õiguskantsler! Teie ettekanne oli väga tihe ja faktiderohke ning vastavalt reglemendile olite sunnitud selle väga kiiresti esitama. Missugused on Riigikogu liikmete lootused, et me saaksime selle teksti kirjalikult oma laudadele enne ettekande esitamist, aga mitte tagantjärele stenogrammina?

E.-J. Truuväli

Muidugi oleks hea, kui teil oleksid tekstid varem käes. Teie kantselei töötab väga kiiresti, tõenäoliselt on mul homme juba stenogramm käes, ma parandan selle ära. Kõik sõltub teie ametnike kiirusest.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Endel Lippmaa.

E. Lippmaa

Mul on lugupeetud õiguskantslerile põhimõtteline küsimus. Kaitseliidu varade küsimus lihtsalt illustreeris seda. Järelikult on Eestis võimalik, et vaatamata seadustele ja madalama taseme õigusaktidele võivad kohtud teha täiesti erinevaid ja koordineerimatuid lahendeid. Kui selliselt jätkata, siis ilmselt nad jäävadki nii talitama. Euroopa Liidus on asi lahendatud teisiti. Järjest suuremal määral asendatakse nn (inglise keeles) ga ehk pretsedendile toetuva seadusega. Näiteks toetub Luksemburgi kohus täielikult pretsedentidele ja mitte koodeksile. Meil on vastupidi, õigusloomes püütakse teha aina detailsemat koodeksit ja koostada aina pikemat rakendusaktide nimekirja, milles keegi ei suuda enam orienteeruda. Lugupeetud õiguskantsler, te ise rõhutasite seda mõtet oma ettekande algul. Ma arvan, et see on vale. Kui lugeda Justiitsministeeriumi poolt esitatud õigusloome seadust, siis on see täielikus vastuolus Euroopa lepinguga, Maastrichti lepinguga ja Rooma lepinguga. Kuidas te kavatsete selle vastuolu lahendada, et Eesti õigusloome läheb risti vastupidises suunas Euroopa Liidu suunale?

E.-J. Truuväli

Põhimõtteliselt ei saanudki ma teie suust midagi muud oodata. Esimene väide: kohtud teevad koordineerimata otsuseid. Kohtud ei saa kunagi teha koordineeritud otsuseid. Riigikohtu esimees on sellest korduvalt kõnelnud. Ta on Vabariigi Valitsusele esitanud spetsiaalsed memorandumid, et kohtute jaoks loodaks süsteem, mis võimaldaks iga kohtuotsuse viia Riigikohtu kolleegiumi. Nii saaks informatsiooni, kuidas kohtutes on rakendatud ühte või teist otsust. Tõenäoliselt oleksid siis vead väiksemad, aga teatud kaod on siiski paratamatud. Nüüd pretsedendiõigusest. See on kardinaalne üleminek hoopis teise õigussüsteemi. Eestil ja enamikul Kontinentaal-Euroopa riikidel puuduvad selleks ajaloolised narmasjuured. Mis puutub Luksemburgi kohtusse, siis seal arutatakse asju, mis on pärit eri riikidest. Seal langetatakse tõepoolest otsuseid põhimõttel. Kuid Euroopa kohtutes väljakujunenud printsibiidid on -- uskuge mind -- palju rangemad kui Eesti ükskõik millise seaduse sätted. Ma ei näe, et Euroopa Liidu riikide õigus areneks pretsedendiõiguse suunas. Kui te leiate, et see on väga vajalik, siis ma ütlen, et see on pikk ja tõenäoliselt tulemusteta protsess, sest Eesti õigusruum ei kuulu pretsedendiõiguse ruumi. Tõsi, ma olen korduvalt mõõnnud, et eraõiguslikes küsimustes peab suurenema pretsedendi osakaal. Kuid see saab suurened ainult seaduse alusel, seadus peab eeskätt välja tooma ühe või teise teo ja selle sooritamise põhialused ja põhiväärtused, mida kaitstakse. Selles on probleemi tuum.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Aap Neljas.

A. Neljas

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud ettekandja! Minu küsimus tuleneb samuti teie ettekandest. Siin oli juttu tollitariifiseadusest. Kas näiteks tollitariifi või ükskõik millise muu maksu puhul piisab tõesti sellest, et seaduses on kirjas ainult kõige kõrgemad määrad ja see, millistelt tootegruppidele makse võtta või mitte võtta. Kas selle õiguse võib delegeerida Vabariigi Valitsuse pädevusse? Juhul kui seda ei või teha, siis milline oleks korrektne juriidiline lahendus?

E.-J. Truuväli

Mina saan põhiseaduse sättest aru nii, et seadusandja ülesanne ei ole üksnes vastavate maksude nimetamine, vaid ka vastavate maksude või lõivude alusprintsipiide väljatoomine. Milline nn lõtk sellele anda, seda otsustab seadusandja. Ma arvan, et maksude ja lõivude küsimus on riigi jaoks niivõrd oluline, et neid küsimusi võiks igal aastal õiguskantsleri ülevaates analüüsida, aga mitte anda valitsusele asju, mida ta tihti ei suuda või ei jõua lahendada.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Olev Toomet, teine küsimus.

O. Toomet

Täna, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Te rääkisite muu hulgas seaduste jõustamise ja nende toimima hakkamise suurest ajavahest. Seejuures te peatusite maareformi seaduse näitel, mille rakendamiseks on tööpoolest tekkinud palju keerukaid probleeme. Mida võiksid Riigikogu liikmed seaduste toime kiirendamiseks ära teha?

E.-J. Truuväli

Ma pean nüüd kordama seda, millest olen juba paaril korral küsimustele vastates öelnud. Esimene asi on vaadata, kas volitusnormi andmine valitsusele, see tähendab, kas valitsusele määrase andmise õigus on hädavajalik või ei ole? Tuleb kaaluda, kas seda ei võiks sätestada seadusandja, aga mitte Vabariigi Valitsus. Teine traditsiooniline võimalus. Igasuguste arupärimiste sisu ministrile või peaministrile peaks kätkema umbusalduse avaldamise ohtu.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Arvo Sirendi, teine küsimus.

A. Sirendi

Suur tänu! Mul on küsimus põhiseaduse § 18 kohta, kuhu minu suurtele pingutustele vaatamata ei õnnestunud mul tollal parandust sisse viia. Selles paragrahvis on kirjas: kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele. Ilmselt lülitati see säte põhiseadusesse eesmärgiga, et tagantjärele tunnistada seaduslikuks teadusliku kommunismi katsetamine eesti rahva kallal. Kuna see distsipliin oli selgelt ebateaduslik, siis ei olnud ka katsetamine keelatud, järelikult oli see lubatud. Teiselt poolt taheti juba siis võtta endale õigus šokiteraapia kui hiiglasliku sotsiaalse katse rakendamiseks eesti rahva peal, sõltumata sellest, et rahvas ei pruugi sellega nõus olla. Kas on lootust, et lähimas tulevikus Eestis inimkatsed lõpetatakse ja keelustatakse?

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Sirendi, küsimuse eest! Pean ütleva, et põhiseaduse § 18 lõige 2 pärineb otseselt Euroopa inimõiguste kaitse konventsioonist, mille Riigikogu on ratifitseerinud. Kui teil on mõningaid konkreetseid näiteid, kus kedagi tema vaba tahte vastaselt on allutatud meditsiini- või teaduskatsetele, palun informeerige mind ja ma astun vastavaid samme.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Toomas Alatalu, teine küsimus.

T. Alatalu

Lugupeetud juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Ma püüan kolleeg Sirendit toetada selles mõttes, et Euroopast tuleb igasuguseid pabereid. Näiteks soovitatakse Eestil "Agenda 2000" alusel liituda Euroopa konventsiooniga, mida tegelikult ei ole veel olemas. Mul on praegu käes härra Varuli allkirjaga kutse, kus on märgitud, et põhiseaduse viienda aastapäeva tähistamise konverentsi eesmärk on luua foorum, kus poliitikud, riigiametnikud, Põhiseaduse Assamblee liikmed ja õigusteadlased saaksid aktiivselt mõtteid vahetada põhiseadusega seotud teemadel. Minu küsimus jätkab tegelikult seda, mida ma küsisin teilt aasta tagasi. Tahaksin täpsemalt teada, milline on Riigikogu alatiste komisjonide ja õiguskantsleri vahekord? Eelmisel aastal te vastasite, et see on nii ja naa. Tähendab, mõni komisjon töötab ja mõni ei tööta. Kas aasta jooksul on suhtlemine läinud paremaks?

E.-J. Truuväli

Minu arvates on õiguskantsleri nõunike suhted kõigi alatiste komisjonidega olnud alati head. Küsimus on tõenäoliselt kohtumiste intensiivsuses. Pean märkima, et selle aasta jooksul on suhtlemise intensiivsus niivõrd kasvanud, et see kipub raskendama muud järelevalvetööd. Ma usun, et kokku võttes on aktiivne suhtlemine mõlemale poolele kasuks tulnud. Te ju teate, et ma ei ole peale arupärimistele vastamise ja aasta ülevaate esitamist kordagi Riigikogus esinenud. Ma olen leidnud, et enamikus küsimustes oleme saavutanud ühise seisukoha vastava komisjoniga. Kui see ei oleks olnud nii, siis oleksin ma pidanud sagedamini parlamenti tulema.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Ülo Peets.

Ü. Peets

Täna, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler härra Truuväli! Ma puudutaksin seda teemat, et ametnikud juhivad meil riiki niikaua, kui nad istuvad laua otsas, et niikaua, kui ministrid istuvad laua kõrval ja kuulavad ametnikke, ei muutu meil midagi. Seoses selle teemaga puudutaksin ka Riigikogu tööd. Valitsuse poolt esitatud seaduseelnõusid ei kaitse mitte ministrid, vaid enamasti vastavad sisulistele küsimustele just ametnikud, sest ministrid ei ole sageli pädevad. Meil on

mindud juba nii kaugemale, et ametnikke kutsutakse vastama ka kõige lihtsamatele küsimustele. Eriti torkab see silma rahandus- ja välisministri juures. Kas me ei peaks alustama sellest, et riiki juhiksid valitsuse ministrid, mitte ametnikud? Öeldu käib ennekõike seaduseelnõude kohta.

E.-J. Truuväli

Aitäh! Teiste riikide praktika ei tunne seda, et minister on kompetentne ja pädev kõigis pisiküsimustes, eriti siis, kui on tegemist seaduseelnõudega. Ma tean vähemalt Põhjamaade valitsuste ja parlamentide praktikast, et minister on see isik, kes annab nõusoleku, et vastav eelnõu läheb ministeeriumist välja. Kogu ülejäänud vastutus langeb sellele, kes vastutab eelnõu koostamise eest. Tema peab olema spetsialist. Minu hea Soome kolleeg on öelnud nii, et kui ta teeb mõnele valitsuse ametnikule aasta jooksul kaks märkust selle kohta, et eelnõu ei ole mõnes mõttes korrektne, siis kolmandal korral seda ametnikku seal enam tööl ei ole. Nii et ma ei näe mingit ohtu, kui sellega kaasneb vastava ametniku vastutus. Eelnõu kokkukirjutamine ja koostamine on kaks ise asja. Teatavasti eeldab eelnõu koostamine põhjalikku sotsiaal-majanduslikku, juriidilist, finantsilist jne analüüsi. Minu arvates ütles väga hästi suvel ametist lahkunud Tallinna Linna Haridusosakonna juhataja, et raske ei ole koostada määrusi, vaid raske ja vajalik on ette näha neid ohtusid, mida iga määrus endaga kaasa toob. Nii et ma ei näe selles mingit ohtu. Vastupidi. Kui sellega kaasneb ametniku vastutus, siis on asi korras. See on täiesti normaalne, te saate ju informatsiooni spetsialisti käest. Teil on vaja selle informatsiooni alusel langetada kõigiti läbikaalutud ja asjalik otsus. Kui tulla sama teemaga seotud härra Alatalu alaküsimuse juurde, siis tööpoolest sõltub seaduste kvaliteet, seaduste vastuvõtmine, täitmine ja rakendamine suuresti sellest, kui suur on otsustajate, kaasotsustajate või kaasamõtlejate ring. Miks ei võiks kõige põhilisemate seaduste ettevalmistamine toimuda samasuguses atmosfääris, mis valitseb spordivõistlustel. Korvpalli mängib platsil 10 inimest, aga pingi taga on tuhandeid asjatundjaid. Meil on vaja jõuda niisuguse olukorrani.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Endel Lippmaa, teine küsimus.

E. Lippmaa

Lugupeetud õiguskantsler! Ma ei ole kuidagi nõus teie analüüsiga kaitsejõududes tekkinud probleemide kohta ja ma palun selles asjas selgitust. Seaduse järgi annab kaitsejõudude juhataja käskkirju kaitseväele ja kaitseväe õppeasutustele. Midagi sellist pole ministrile ette nähtud. Samuti on seaduses selgelt öeldud, et ta korraldab sõjalist väljaõpet ja kasvatust kaitseväes ja Kaitseliidus ning teistes relvaüksustes. Ainus ülesanne, mis on jäetud ministri teha, seisneb selles, et kaitseminister kinnitab kaitseväe juhataja ettepanekul kaitseväe, Kaitseliidu ja teiste relvaüksuste sõjalise väljaõppe kavade. Järelikult on minister kohustatud need kavade kinnitama. Kaitseväe juhataja käskkirjade tühistamise õigust seadus ei reglementeer. Kuidas me saame väita, et siin on mingi vastuolu. Kohustused, võimalused ja õigused on seadusega täpselt paika pandud. Palun selgitust!

E.-J. Truuväli

Ma arvan, et olen selle selgituse juba piisava selgusega andnud. Ma märkisin, et kaitseväe juhataja eksis oma käskkirja andmisel sellega, et ta ei kooskõlastanud punkti 16 alapunktiga 18. Kooskõlastamine on nõutav. Ma ei nõustu teie interpretatsiooniga, et kooskõlastamine on kohustus. Kooskõlastamine on kohustus siis, kui kooskõlastatav materjal vastab seaduses või määruses ettenähtud nõuetele, ja ainult siis. Minuga on püüdnud polemiseerida ka siseminister Tallinna politseiprefekti vabastamise küsimuses. Ta väitis, et kui ta on asjast teatanud ja saanud eitava vastuse, siis on see kooskõlastus. Niisugust kooskõlastust maailma õigusteaduse ajalugu ei tunne. Muidugi võib alati originaalitseda. Mis puutub käskkirja tühistamisse, siis vaadake, härra Lippmaa, valitsuse seaduse § 100 määratleb: teenistuslikku järelevalvet vastavates valitsemisalades teostab minister. Kui te võrdlete kaitseväe juhataja ja kaitseministri valitsemisalad, siis te näete, et need langevad paljudes positsioonides sõna-sõnalt kokku. Siit tegigi minister järelduse, et tal on teenistusliku järelevalve korras § 100 alusel õigus käskkirja tühistada. Härra Lippmaa! Kui te mäletate, siis ma juhtisin sellele tähelepanu härra Betlemi küsimusele vastates. Asjaolu, et kaitseväe juhataja määratakse Riigikogu poolt ja kaitseminister Vabariigi Presidendi poolt, ei anna kummalegi õigust ühe või teise käskkirja tühistamiseks. Siin ei ole subordinatsiooni. Kas kaitseväe juhataja peaks olema allutatud Riigikogule? See on teine küsimus. Ma julgen väita, et meie põhiseaduses sõnad "kaitseväe juhataja" ja "ülemjuhataja" on kadunud kindral Laidoneri sündroom. Oleks otstarbekam, et kaitseväe juhataja ja kaitseväe juhtimine oleks allutatud mitte Vabariigi Presidendile, vaid Vabariigi Valitsusele.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Jaanus Betlem, teine küsimus.

J. Betlem

Aitäh! Ma saan aru, et teie seisukohavõtt, kellele peaks kaitseväge juhataja olema allutatud, on puhtpoliitiline sõnavõtt, ja võib-olla ei ole õiguskantsleri pädevuses esitada poliitilisi avaldusi. Ma siiski respekteen täielikult teie vastust härra Lippmaa küsimusele, et kummalgi -- ei kaitseväge juhatajal ega kaitseministril -- ei ole õigust teineteise käskkirju tühistada. See oligi tegelikult minu esimese küsimuse puänt, kui nii võib väljendada. Ma tulen tagasi rahuaja riigikaitse seaduse juurde. Selle seaduse § 16 lõike 2 punkt 18 ütleb: "Kaitseminister kinnitab kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge, Kaitseliidu ja teiste relvaüksuste sõjalise väljaõppe kavade." Härra Kert andis 14. juunil käskkirja, milles käskis luua kaitseväge õppeasutused. Juttu ei ole õppeprogrammidest. Sellega seoses ma küsin, kas härra Kerdi käskkirja oli seadusega kooskõlas?

E.-J. Truuväli

Kõigepealt märkusest minu poliitilise avalduse kohta. Te küsite pidevalt õiguskantsleri seisukohti, milline võib ja saab olla põhiseaduse kohaselt üks või teine juriidiline konstruktsioon. See, mis ma ütlesin kaitseväge juhataja ja Vabariigi Valitsuse suhete kohta, on otseselt põhiseaduse vaimust kantud juriidiline konstruktsioon. Siin ei ole poliitikaga mingisugust pistmist. Tõsi, ma ei eita, et seisukohad võivad olla õiguspoliitilised, aga see on õiguskantsleri ülesanne. Kaitseministri käskkirja aluseks ei ole mitte teie poolt nimetatud seadus, vaid see on operatiivne korraldus, mis tuleneb Vabariigi Valitsuse käesoleva aasta kas 29. või 30. aprilli määrusest, ma võisin praegu kuupäevaga eksida.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Jaanus Männik.

J. Männik

Aitäh, härra juhataja! Austatud härra õiguskantsler! Ma tuleksin tagasi selle teema juurde, mis puudutab tollitariifiseadust ja maksumäärade sätestamist. Põhiseaduse § 113 ütleb, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Ei midagi rohkemat. Rohkem võiks välja lugeda teie poolt viidatud §-st 10 ja §-st 11 ning preambulast. Millistele nõuetele peab vastama maksuseadus? Maksukorralduse seaduse § 7 sätestab, et maksuseadus peab sisaldama ka maksumäära. Aga sama seaduse § 1 lõikes 2 öeldakse nii, et käesolevas seaduses sätestatud rakendatakse kõigi maksude suhtes, kui maksuseaduses endas ei nähta ette maksu iseloomust tulenevaid eri eeskirju. Nii et see on kahtepidi sätestatud. Meie arvates on tollimaks kahtlemata erilise iseloomuga maks ja § 1 lõikele 2 viidates olemegi pakkunud valitsuse ekspertidega kooskõlas sellise variandi, et sätestada tollitariifiseaduses maksumäärad vahemikuna. Nüüd minu küsimus. Kuidas seletada teie väidet, et õigem oleks seaduses sätestada konkreetne taks? Kas see on teie nõue või on see põhiseaduse §-dest 10 ja 11 ning preambulast tulenev soovitus, mida võib täita või ei pruugi täita, vaid lähtuda nimelt maksukorralduse seaduse § 1 lõikest 2?

E.-J. Truuväli

Põhiseaduse sätted on tõepoolest väga napolisõnalised, aga te teate, et ka raamatute raamatus -- piiblis -- on väga napolisõnalised fraasid, mida kirikuõpetaja seletab. Antud juhul olete teie, Riigikogu liikmed, ise need, kes oma seadusandlikus tegevuses neid asju seletavad. See, millele te praegu viitasite, tähendab tõepoolest seda, et maksuseadus näeb ette niisuguse võimaluse. Rõhutan: maksuseaduses on see võimalus antud. Küsimus ei seisne milleski muus.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Ando Leps.

A. Leps

Aitäh, lugupeetud juhataja! Lugupeetud õiguskantsler härra Truuväli! Sinu ettekanne oli väga huvitav. Kuid sinu kõnelemise tempo oli natuke kiire ja seepärast ilmselt mitte kõigile kohe arusaadav. Aga nüüd konkreetse asja juurde. Põhiseaduse tegijad on öelnud, et põhiseaduse järgi oleks meil nagu parlamentaarne vabariik. Aga tänane jutuajamine toob välja kurva tõsiasja, et tegelikult on meil tegemist ametnike vabariigiga. Ma arvan, oleks juba aeg viia Eesti oma ajalooliselt väljakujunenud regioonidesse, ma mõtlen ajalooliselt väljakujunenud maakondi ja valdu. Sa tead väga hästi, et ma olen Rakvere poiss. Praegu tahab Rägavere vald ühineda Sonda vallaga. Üks vald asub Lääne-Virumaal, teine Ida-Virumaal. Mõlemal maavanemal, Lääne-Virumaa maavanemal Pomerantsil ja Ida-Virumaa maavanemal Aidmal läksid näod kaameks, kui nad järsku adusid, et äkki tuleb ka Virumaa ühendada ja mis siis edasi saab. Ja nüüd minu konkreetne

küsimus. Kas sul on mingi hea rohi, et see asi hakkaks ükskord tõesti liikuma ja tehtaks vanad maakonnad tagasi, samuti vallad?

E.-J. Truuväli

Häid rohte ei ole kunagi olemas. On ainult rohud, mis ühele haigele mõjuvad hästi, aga teisele ei mõju mitte kunagi. Ma ei ole päris kindel selles, kas on tingimata vaja taastada väga nostalgilised vanad maakonnad. Minu arvates on vaja vaadata, kas meie kehtiv haldusjaotus on optimaalne või ei ole. See ei ole sugugi pelgalt poliitiline küsimus, see on ka sotsiaal-majanduslik küsimus. Selleks on kõigepealt vaja väga põhjalikke uurimusi ja väga põhjalikku analüüsi. Alles siis on mõttekas teha otsus. Oma ettekande lõpus märkisin, et on moodustatud asjatundjate komisjon, kes selle küsimusega peab tegelema. Loomulikult on ajalool oma tähendus ja väärtus, aga alati peame hindama aja- ja arengufaktorit. Aega on palju mööda läinud. Inimeste soovidega on nii: mida vanemaks me saame, seda rohkem igatseme tagasi seda aega, kui olime alles põlvpükstes.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Tiit Tammsaar.

T. Tammsaar

Tänan, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Me räägime siin seadustest, nende paljususest, keerukusest ja räägime ka ametnikest. Kuidas te iseloomustaksite sellist situatsiooni, kus üks suur ametkond -- antud juhul mõtlen ma Kaitsejõudude Peastaapi -- ei suuda üles leida seadust, mis Riigikogus on vastu võetud. Riigikaitsekomisjoni koosolekul juhtus inetu intsident, kus kaitseväge juhataja kindral Kert väitis, et Baltpati kohta ei olegi seadust vastu võetud. Kaks nädalat pärast Kurkse tragöödiat teatas 100-liikmeline Kaitsejõudude Peastaap, et 7. detsembril 1994 on vastav seadus siiski vastu võetud. Kuidas te iseloomustate niisugust situatsiooni?

E.-J. Truuväli

Vastus oli minu ettekandes. Ametnikud ei tunne seadusi. Ma rõhutan veel kord, et me peame trullt kinni nõukogude ajal kujunenud õigusaktide hierarhiasüsteemist. Kui on seadus, siis peab selle kohta olema ka valitsuse määrus, tingimata ministri määrus, valla- või linnavolikogu määrus. Ametnik teab vaid ühte neist, tavaliselt seda viimast ja muud mitte midagi. Kindral Kert ei ole erand.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Liia Hänni, teine küsimus.

L. Hänni

Aitäh, härra õiguskantsler! Te olete juba tund aega vastanud meie küsimustele, mis on enamasti uudishimulikud ja asjalikud, murest ajendatud. Kuid nagu ikka, on olnud ka küsimusi, mis on ajendatud vihast Põhiseaduse Assamblee ja ka põhiseaduse vastu. Need küsimused ja see viha ei vii elu edasi. Ma tahaksin, et teie, silmas pidades lähenevat teaduskonverentsi, mis on pühendatud põhiseaduse viiendale aastapäevale, ütleksite oma seisukoha, kas teie kui õiguskantsleri arvates on põhiseadus takistanud Eesti elu arengut?

E.-J. Truuväli

Ma ütleksin teistmoodi. Ilma selle põhiseaduseta ei oleks meil olnud elu arengut, kui see vastus rahuldab teid.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Liina Tõnisson.

L. Tõnisson

Aitäh, härra eesistuja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Kuulates siin saalis toimuvat, muutub meel üsna nukraks. Ega meil õigusloome valdkonnas millegi üle uhkustada ole. See, et me oleme muutumas ametnike riigiks, oli juba varem teada. Samal ajal, pürgides Euroopa Liitu, vajame täiendavat ametnikkonda, kuid me vajame kõrgelt kvalifitseeritud ametnikkonda. Me peame endale aru andma, et tegelikkuses ei ole meil kõrgelt kvalifitseeritud, kõrge moraali ja kõlblusega ametnikkonda kusagilt võtta. Me oleme lõhkise küna ees. Aga ükski riik ei saa seda endale lubada, ta peab ikkagi leidma väljapääsu. Ja nüüd küsimus. Milline on teie kui õiguskantsleri seisukoht? Kas me peame iga hinna eest suurendama ametkonda lootuses, et nende hulgas on ka arukaid, tarku, kõrge moraaliiga kõlbelsi inimesi või peame minema vastupidist teed, nagu ütles teie Soome kolleeg, et kui ametnik on kaks korda eksinud, siis tal kolmandat eksimisvõimalust ei ole, ehk teisiti öeldes -- peame väga rangelt üle vaatama oma ametnike korpuse ja jätma alles ainult väikese arvu kvalifitseeritud ametnikke?

E.-J. Truuväli

Ametnike riik ei ole Eesti Vabariigi probleem, see on kõigi riikide probleem. Sellega kaasneb korruptsioon. Bürokratia teine ja avalik nägu on korruptsioon. See on kõigi, mitte üksnes meie

probleem. Proua Tõnisson, te ütlesite väga õigesti, et ametnik peab olema nii moraalne, kõlbeline kui ka professionaalne. Kui ametnik on professionaalne, siis reeglina on ta ka moraalsem ja kõlbelisem. Ametnike hulga suurendamine lootuses, et sinna satub ka mõni tark inimene, on lootusetu üritus, sest tark inimene ei taha olla rumalas seltskonnas. Seepärast ma leian, et meil on kõigepealt vaja teadvustada ja mõista, et Euroopa Liitu minekuks tuleb rajada kaks tugitala, need on seaduste harmoniseerimine ja kvalifitseeritud ametkonna ettevalmistamine. Selleks tuleb kulutada rohkem raha, kui me esialgu ette kujutame. Teine moment. Kui riigi ametnikkond on rajatud karjääriprintsibile, siis on ka professionaalsuse nõue paremini garanteeritud. Kui me vaatame Põhjamaade kogemust, siis on riik alguses loonud võimaluse ametniku kvalifikatsiooni tõstmiseks, nii et teda võiks saata Strasbourg'i või kuhu iganes. Ametniku hilisem edutamine sõltub temast endast. Riik maksab ainult kinni selle ruumi üüri, kus ta õppimas käib. Õppimine toimub tema enda vaba tahte alusel. Riigiametnike puhul peame juurutama permanentse harimise ja kasvatamise süsteemi, nii nagu kindral Kert püüab seda teha kaitsejõududes. Aga ilmselt veelgi paremini.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Ando Leps, teine küsimus.

A. Leps

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Praegu on moodne rääkida ühinemisest Euroopa Liiduga. Ma ei taha samuti moest maha jääda. Kuid siin tekib üks oluline küsimus. Meie põhiseadus ei tunne niisugust mõistet nagu "maakond" ja ei tunne ka seda, et igal riigil on pealinn. Või ei ole? Kui me esitame oma paberid Euroopa Liitu, siis me räägime, et Eesti koosneb 15-st maakonnast, et riigi pealinn Tallinn. Kuid praegu on Tallinn ühe maakonna, ühe valla osa. Ma tahaksin teada sinu arvamust, kas pealinn Tallinn on mingite inimeste isetegevuse tulemus, ja ka need maakonnad, mis meil eksisteerivad, on samuti isetegevuse vili, sest riigi kõige tähtsam õigusakt ei räägi sellest midagi?

E.-J. Truuväli

Riigi kõige tähtsama õigusakti § 2 lõige 2 ütleb nii: "Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus." Nii et alus on olemas. Mis puutub Tallinna, siis olete ise seaduses fikseerinud, et Tallinn on Eesti Vabariigi pealinn. Omaette küsimus on see, milline peaks olema Tallinna kui pealinna staatus. Selles küsimuses on moodustatud asjatundjate komisjon, kes peab välja töötama Tallinna seaduse eelnõu. Kas sellest eelnõust saab tulevikus Tallinna seadus kui iseseisev õigusakt, või moodustab see kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühe osa, see on teisejärguline küsimus. Ma arvan, et sisu huvides ei ole mõtet vaielda selle küsimuse vormistamise ümber. Kõigil on selge, et Tallinnal peab olema oma elanikkonna, majandusliku ja kultuurilise potentsiaali ning ka sõjalis-strateegilise riigikaitse aspektist lähtudes teatud eristaatuse tunnuseid. Maailma praktika on läinud seda teed, et riikides, kus kehtib pealinna seadus, on see staatus saavutatud kohalike omavalitsuste õiguste piiramise teel, nagu seda on tehtud Suur-Kopenhaageni seaduses. Probleem on selge, pealinnal on eriline tähendus, ennekõike sõjalis-strateegiline ja poliitiline tähendus, ja seetõttu peavad ka tema omavalitsuslikud õigused olema paratamatult piiratud. Kas ka Eesti puhul on tarvis seda teed minna, see on läbirääkimiste, kokkulepete ja arusaamade analüüsi küsimus.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Ignar Fjuk.

I. Fjuk

Austatud juhataja, austatud ettekandja! Ma ei nõustu ühe väitega, millega te maha saite. Te vihjasite sellele, et ametnikud on rumalad. Ma arvan, et ametnikud on väga targad ja väga kavalad. Ametnikkond on nagu vedelik, mis võtab täpselt anuma kuju. Ma arvan, et meie poolt loodud seadustega on tagatud ja valitsuse määrustega kindlustatud igasuguste garantiide ja motivatsiooni puudumise süsteem, mis on kujundanud ametnikkonna praeguse näo. Põhiseaduse ja selle rakendamise seadusega tehti nii, et esimene Riigikogu tegutses ainult kaks ja pool aastat. Meie ühiskond tuleb eelmisest formatsioonist ja tal ei ole piisavalt demokraatia- ja valijakogemust, samuti poliitilist kogemust. Taotleti, et Riigikogus toimuks kiire rotatsioon. Teiselt poolt tehti otsus, et meie kohtunikud oleksid eluaegsed. Sellega jäigastasime praeguse olukorra. Ühe sõnaga -- valikuid on tehtud seinast seinast. Ma alustasin ametnikest, seepärast puudutab ka minu küsimus ametnikke. Kas te olete jätkuvalt seisukohal, et ametnikud on rumalad ning seaduselojad ja poliitilise valitsuse liikmed on targad?

E.-J. Truuväli

Ma olen täna küsimustele vastates ainult ühe korra kasutanud väljendit "rumalad ametnikud". Proua Tõnisson küsis minu käest, et kui me ametnike arvu tõstame, et kas siis võime loota, et nende hulgas on ka mõni tark inimene? Minu vastus kuulub ainult sellesse konteksti. Mina olen rääkinud mitteprofessionaalsetest ametnikest, kes usinalt täidavad seda õigusakti, mille nad ise on koostanud, tundmata huvi seaduse vastu. Küsimus on ametniku professionaalsuses. Ametnikkond kui eriline sotsiaalne kiht on ja jääb. Hegel on ütelnud, et ametnikud on tsiviilühiskonna kõige parem ja kõige nurjatud kiht. See on ja jääb paratamatult nii. Järelkult on küsimus selles, et saavutada optimaalselt kõrge professionaalsus koos vastutusega. Meil ei maksa üldse rääkida vastutusest. Tuletagem meelde teie arupärimisi. Enamasti te küsite: kes selle eest vastutab? Tahtes siiralt aus olla, saan ma öelda nii: ainult Tema -- Kõigevägevam -- ja mitte keegi teine.

Aseesimees

Riigikogu liikmetel rohkem küsimusi ei ole. Suur tänu, härra õiguskantsler!