

# Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli ettekanne Riigikogus 26. septembril 1996

## Väljavõte Riigikogu stenogrammist

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

#### Aseesimees

Lugupeetud Riigikogu liikmed! Täna on meil päevakorras õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Küsimuse menetlemisel lähtume Riigikogu kodukorra seaduse §-st 130. Härra Truuväli on palunud ettekandeks aega 50 minutit. Istungi juhataja nõustub sellega. Pärast ettekande kuulamist on igal Riigikogu liikmel võimalus esitada ettekandjale kaks suulist küsimust. Kirjalikke küsimusi ei esitata. Päevakorra menetlemisel ei avata läbirääkimisi ega võeta vastu otsust. Sõna on õiguskantsleril härra Truuväljal.

#### E.-J. Truuväli

Härra juhataja! Lugupeetavad Riigikogu liikmed, kus te ka ei viibiks! Daamid ja härrad! Minu tänane ülevaade käsitleb traditsioonilist nelja küsimusteplokki. Esimene küsimusteplokk puudutab põhiseaduse realiseerumist, teine seadusloomet, kolmas täidesaatvate riigivõimuorganite õigustloovaid akte ja viimane kohalike omavalitsuste õigustloovaid akte. Niisiis, kõrge kogu, lubage alustada esimese küsimusteploki vaatlemist. Konstitutsioonilised seadused tulenevad põhiseaduse §-st 104. Peale selle on neidki konstitutsioonilisi seadusi, mis tulenevad otseselt põhiseaduse teistest sätetest. Kõigis nendes seadustes tuleb sätestada nii vastavad alused ja juhud, s.o materiaaõiguslikud normid, kui ka kord, s.o menetlus- ehk protsessuaalõigusnormid, kui põhiseadus ei ole sätestanud teisiti. Järelikult peavad need seadused ise sisaldama piisavat regulatiivset alust ja korda. Põhiseaduse §-s 104 ettenähtud seadused on meil peaaegu kõik juba olemas. Probleemaatiline on vaid põhiseaduse § 104 punktis 15 nimetatud välis- ja siselaene ning riigi varalisi kohustusi puudutavate seaduste küsimus. Esiteks jätab seal sätestatu sisuliselt lahtiseks, mis seadustega konkreetselt on tegemist ja millised on nende pealkirjad. Teiseks osutatakse nii muid riike ja rahvusvahelisi organisatsioone puudutavatele kui ka siseriiklikele subjektidele. Ilmselt oleks vaja siselaenude võtmise ja andmise ning riigi ja kohalike omavalitsuste varaliste kohustuste ühtseid aluseid ja kordi. Tähelepanu tuleks pöörata sellele, et need tuleks kodifitseerida ühte seadusse. Selline seadus oleks omakorda aluseks üksikuid laene ja garanteerimise valdkondi või küsimusi reguleerivatele seadustele ja normidele, nagu maksukorralduse seadus on aluseks üksikute maksude seadustele. Aktuaalseks on see probleem muutunud seoses sellega, et kohalikud omavalitsused on ise vahetult hakanud välislaene võtma, millele on tähelepanu juhtinud ka IMF. Nüüd mõni sõna teistest otseselt põhiseadusest tulenevatest seadustest ehk konstitutsioonilistest seadustest laiemas mõttes. Nagu ma juba märkisin, ei anna põhiseaduse § 104 ammendavat loetelu. Seepärast peame otsima põhiseadusest sätteid, kus on otsene viide, et seal nimetatud küsimust reguleerib või piirangu määrab seadus. Teine võimalik variant, millele pean vajalikuks erilist tähelepanu juhtida, on järgmine. Meil on seadusi, mille vastuvõtmine on tulenenud otseselt rahvusvahelise õiguse normidest, täpsemalt öeldes konventsioonidest ja lepingutest, millega Eesti Vabariik on põhiseaduse alusel ühinenud. Neid norme ja seadusi tuleb käsitleda samuti konstitutsiooniliste seadustena selles mõttes, et rahvusvaheline konventsioon ja temas sisalduvad normid on meie põhiseaduse järgi alati konstitutsioonilised. Nii et tegelikult asub konventsioon põhiseaduse ja tavalise seaduse vahel, aga ta ei tohiks olla kõrgemal, kui on vabariigis kehtestatud konstitutsioonilised seadused. Järgnevalt vaatleksime esimese rühma seadusi. Tuleb taas märkida, et mitmed neist puuduvad, mistõttu põhiseaduse rakendamine on faktiliselt takistatud. Toon mõned näited. Esiteks ei ole riigikaitseorganisatsioonide korralduse seadust. Selle vajadus tuleneb põhiseaduse § 48 lõikest 2, mis sätestab, et relvi valdavate, samuti sõjaväelisel korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba,

mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Mõiste "tingimused ja kord" tähendab, et see seadus peab sisaldama nii materiaalõiguslikke kui ka protsessuaalõiguslikke norme. Niisiis peab ta olema maksimaalselt regulatiivne. Siin ei ole mõtet loota mingisugusele pikale nn rakendusaktide püramiidile, selle välistab põhiseadus. Pealegi on riigikaitseorganisatsioonid vaid üks komponent kõigist võimalikest relvi valdavatest, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavatest ühingutest ja liitudest. Kuid neist on isegi Kaitseliidu tegevus tänini seadusega reglementeerimata. Olen sellele küsimusele Riigikogu tähelepanu juhtinud oma ettekandes käesoleva aasta jaanuaris. Teiseks ei ole rahumeelsete kogunemiste ja koosolekute seadust. Selles valdkonnas on aluste ja korra, samuti piirangute puudumine praktikas juba probleeme tekitanud. Kohalike omavalitsuste volikogud, näiteks Sillamäel ja mõnel pool mujal, on vastavaid aluseid ja korda ise üritanud reguleerida. Kolmandaks. Põhiseaduse §-s 46 on sätestatud (tsiteerin): "Igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus." Näeme, et põhiseaduses tehakse vahet mõistete "märgukiri" ja "avaldus" vahel. Avaldustele vastamise seadusest me sellist vahetegemist ei leia, rääkimata legaaldefiniitsioonidest. Seal on mõlemad mõisted formaalselt võrdsed. Teiste riikide praktikas on ammu tuntud nii tavalise suulise ja kirjaliku avalduse mõiste kui ka sellest hoopis erinev petitsiooni mõiste. Pidagem silmas, et petitsioonil on tavalise olmeavaldusega võrreldes märgatavaid erisusi. Esiteks juhitakse petitsioonis tähelepanu erilistele üldist huvi ja seega laiemat kõlapinda evivatele probleemidele, mida riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused lahendama peaksid. Teiseks toob petitsioon esile teatud huvigrupi probleemid, mille taga võivad olla nii tema spetsiifilised kui ka teiste huvigruppide üldised huvid. Kolmandaks on petitsioon sisuline algatus, mitte pelgalt deklareering. Kuid samal ajal ei ole petitsiooni puhul tegemist õigusakti eelnõu algatamisega, st rahvaalgatusega selle kitsas tähenduses. Küll aga võib petitsioon olla selles tõstatatud probleemi õigusliku reguleerimise ajendiks. Neljandaks antakse petitsioon üle erilisel tseremoonial avalikult ja sageli pressi esindajate osavõtul. Seda lahendatakse korras, mis erineb tavaliste avalduste puhul kasutatavast, kusjuures täitmise kontrolli mehhanism sisaldab paljudel juhtudel erialuseid. Kokku võttes leian, et petitsiooni ehk märgukirja puudutavast lüngast ei saa rääkida üksnes seaduse tasandil, vaid ka demokraatia institutsioonides Eestis. Selle lünga likvideerimine aitaks kaasa rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtete ning seeläbi ka põhiseaduse § 3 lõike 1 aluste rakendamisele, kusjuures kodanikele avaneks täiendav legaalne võimalus avalikes küsimustes algatustega välja tulla. Tähendab, laieneks osalusdemokraatia. Siinkohal rõhutan, et seaduses tuleks kindlasti sätestada, kes millist liiki pretensiooni ja millises korras lahendab. Neljandaks. Kui riigi- ja ärisaladused on seaduste objektidena juba reguleeritud ehk avatud, siis konfidentsiaalset informatsiooni käsitlev seadus puudub. See on nii riigiasutuste ja -ametnike kui ka kohalike omavalitsuste praktikas juba palju probleeme tekitanud. Jällegi on kohalikud omavalitsused asunud seda lünka ise täitma kas põhimäärustes, määrustes, kodukordades või asjaajamise juhendites. Omaette probleem on konstitutsiooniliste seaduste omavaheline kooskõla. On elementaarne nõue, et konstitutsioonilised seadused peavad olema omavahel kooskõlas. Paraku meil alati nii ei ole. Näiteks Riigikogu kodukorra seaduse § 30 lõige 1 ja Riigikogu valimise seaduse § 38 lõige 1 ei ole omavahel kooskõlas. Riigikogu fraktsioonidesse ühinevate liikmete minimaalne arv peaks tulenema Riigikogu valimise seaduse loogikast ja vastama selles sätestatud viie protsendi hääle nõudele. Olen sellest Riigikogu juhatust kirjalikult informeerinud. Põhiseaduse § 104 punkti 14 alusel on kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused konstitutsioonilised õigusaktid. Mitmeid vaieldavusi on tekitanud ettevalmistatavad kohtuniku staatust ja kohtute korraldust reguleerivad uued seaduseelnõud. Ühenduses kohtumenetlust reguleerivate seadustega tahaksin teie tähelepanu juhtida loakogu tegevuse põhimõtetele. Loakogu võimalikkuses ja vajalikkuses ei ole põhjust kahelda. Kuid kohtukorraldust reguleeriv seadus peab sätestama nimetatud organi tegevuse põhimõtted, kusjuures loakogu keelduv otsustus menetlusse andmise suhtes peab olema võimalust mööda põhjendatud ehk motiveeritud. See teeniks enamiku isikute põhiõiguste kaitset. Põhiseaduse II peatükis mainitud seaduste osas on olukord keerulisem. See tuleneb asjaolust, et nimetatud peatüki mitmed sätted on printsiibi tasemel, st neid tuleb arvestada kas kõigi või mitmete seaduste andmisel. Võtame näiteks põhiseaduse § 13 sätte, mille kohaselt seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest. Omavoli on igasuguse õigusliku aluseta sekkumine õiguste ja vabaduste kasutamisse. Õigusi ja vabadusi saab piirata vaid põhiseaduses ettenähtud juhtudel ja korras ning üksnes seadusega. Seadusest lähtuva kaitse üks aspekte on riigivõimu võimaliku omavoli heastamine. Seda näeb ette põhiseaduse § 25. Tsiteerin: "Igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt

õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele." Kahju hüvitamist reguleerivat seadust meil ei ole. Ei saa öelda, et vastav kord üldse puudub, kuna rakendatakse rahandusministri 1993. aasta 16. juuni määrust nr 91, millega kehtestati juurduse, uurimise ning prokuratuuriorganite ja kohtu ebaseaduslike tegudega isikutele tekitatud kahju suuruse kindlaksmääramise ja hüvitamise ajutine kord. Kuid seadusliku aluse korral võib kõne alla tulla ka moraalse kahju hüvitamine põhiseaduse § 25 tähenduses. Selle kohta seadusesätet ei ole. Üldisemalt haakub selle küsimusega ka haldusotsuste tõttu kahju saanud isikute tarvis efektiivsete hüvitusvahendite olemasolu, mis on üks seaduslikkuse põhimõtte elemente. Nüüd peatun sisult konstitutsioonilistel seadustel, mis tulenevad rahvusvahelistest konventsioonidest. Tuginen oma käsitluses ainult kahele konventsioonile. Eelkõige on juttu meie õiguskorra vastavusest Euroopa inimõiguste konventsioonile ja selle juurde kuuluvatele protokollidele. Tundub, et nimetatud konventsiooni ratifitseerimise käigus koostatud vastavasisuline aruanne on jäänud suurema tähelepanuta. Aruandes on tehtud mitmeid kaalukaid järeldusi ja ettepanekuid meil kehtivate seaduste muutmiseks ja ühiskondlike suhete reguleerimiseks seadustega, mitte muude aktidega. Ma ei tahaks korrata aruandes öeldut, kuid probleemid, millega me oleme kokku puutunud, vajaksid vähemasti teadvustamist. Seoses konventsiooni jõustumisega on juurde tulnud nõudeid, mida seadustes tuleks arvestada. Asi ei ole ainult vajalike seaduste olemasolus, vaid ka nende kvaliteedis. Sealjuures on vaja silmas pidada Euroopa Inimõiguste Kohtu ja vastava komisjoni praktikat. See on meie jaoks täiesti uus nähtus. Eesti suhtes rakendatakse konventsiooniga tagatud õigustest ja vabadustest kinnipidamise kontrollimisel täiendavat riigivälist järelevalvemehhanismi. Seepärast on seaduste kvaliteedi hindamisel lisaks põhiseaduse II peatükis sätestatule vaja lähtuda seadusliku regulatsiooniga konventsioonist ja selle kohaldamise praktikast. Niisiis on mitu alust. Ega asjata ole paljudes riikides Euroopa inimõiguste konventsioon loetud võrdseks põhiseadusega. Seadustele esitav üldnõue kõlab nii: rohkem tähelepanu isikuõigustele, nende konkreetsetele realiseerimisviisidele ja selgelt sätestada isikuõigused haldusprotseduurides! Praegu on õigusi käsitlevad sätted ülddeklaratiivsed. Põhitähelepanu on pööratud ametivõimude ja isikute ülesannete ja õiguste jagamisele. Me oleme ikka veel faasis, kus jagatakse ülesandeid - see on sinu ja see minu oma --, aga kaugemale jõudnud praktiliselt ei ole. Nii võib see protsess kesta lõpmatult. Omaette probleem on selle grupi isikutega, kelle õigus- ja teovõime on ajutiselt või alaliselt piiratud. Siia kuuluvad vangid, kaitseväge ajateenijad, psühhiaatriaahaglate patsiendid, hooldekodude elanikud, lastekodude kasvandikud jne. Milline on nende õiguslik seisund ja kaitse? Tavaliselt loetakse nende isikute probleemide valdkonda ombudsmani tegevuse valdkonnaks. Tahaksin öelda, et ainult selle institutsiooni loomisega me probleemi ei lahenda, kuna meil lihtsalt puuduvad humaansetest kaalutlustest lähtuvad seadused, mille alusel määrata nende isikute õiguslik seisund ja neid kaitsta. Keeruline asi on vabaduse võtmisega seotud distsiplinaarkaristuse kohaldamine kaitseväes. Põhiseaduse § 124 kohaselt on nii: kui seadus ei näe ette teisiti, on kaitseväes olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused; kaitseväes olevate isikute õigusliku seisundi sätestab seadus. Põhiseaduse § 20 kohaselt võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Kaitseväeteenistuse seadus aga ei reguleeri vabadusekaotusliku distsiplinaarkaristuse määramise aluseid ja korda. Üksnes selle seaduse § 35 punktis 2 sisaldub vihje selle võimalikkusele. Tsiteerin: "Ajateenistuse hulka ei arvata ajavahemikku, mille vältel kaitsevaelane kandis distsiplinaarkaristust arestis kauem kui seitse ööpäeva." Niisiis pole seadusega reguleeritud alust ja korda vabadusekaotusliku distsiplinaarkaristuse kohaldamiseks. Põhiseaduse §-s 20 on toodud vabaduse võtmise alustest ammendav loetelu, kuid kõnealusel juhul räägitakse vaid kohtu poolt määratud arestist. Ainsaks vabadusekaotusliku distsiplinaarkaristuse kohaldamise aluseks on Vabariigi Valitsuse 1992. aasta 9. jaanuari korraldus, millega väidetavalt kehtestati kaitseväes distsiplinaarkaristuse määrustik, mis pärineb 1930. aastast. Selles on ette nähtud ka vabadusekaotusega seotud distsiplinaarkaristused. Määrustiku tekst ei ole avaldatud, millega loomulikult on mindud vastuollu põhiseadusega. Edasi. 1994. aasta 28. septembril võttis Riigikogu vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seaduse. Ehkki kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja teistes seadustes on paljud harta alused sätestatud, leian, et hulk selle põhimõtteid on üldistusena veel puudu. Tähendab, tegemist on põhimõtteliste lünkadega. Tooksin neist välja järgmised. Esiteks. Harta artikli 4 lõige 6 nõuab, et õigel ajal ja sobival viisil konsulteeritaks kohalike võimuorganitega neid otseselt puudutavates küsimustes. Seda alati ei tehta. Kui olulisemates seadustes ning mõnedes Vabariigi Valitsuse määrustes on seda nõuet teatud ulatuses arvestatud, siis ministrite määruste puhul on olukord pigem vastupidine. Suur osa neist on antud ilma kooskõlastuseta, pidades ilmselt

piisavaks asjaolu, et ministrite määruste aluseks olevad Vabariigi Valitsuse esitatud seaduseelnõud ning määruste eelnõud on omavalitsusühendustega juba kooskõlastatud. Seejuures kohtame veel silmatorkavat formaalsust, mis seisneb selles, et enamasti ei ole omavalitsusühenduste märkusi arvesse võetud. Tihtipeale piirduakse kooskõlastuse fakti endaga ega lahendada vaidlusaluseid küsimusi. Teine Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga seonduv probleemiring tuleneb selle artikli 6 lõikest 2. Muret teevad valla- ja linnasekretäride koolituse võimalused. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus näeb ette, et valla- või linnasekretäril peab olema juristi kvalifikatsioon või tunnistus vastavuse kohta Vabariigi Valitsuse kehtestatud kutsenõuetele. See seadusesäte jõustub 1997. aasta 1. jaanuaril. Vabariigi Valitsus kehtestas nimetatud kutsenõuded käesoleva aasta juulis. Seega tekkis alles siis alus konkreetsete õppekavade väljatöötamiseks. Ilmselt on nende kutsenõuete alusel koolitamiseks valmis ainult Eesti Teadusjuhtimise Instituut. Järelikult ei suuda me kõnealust seaduse nõuet täita. Rääkides Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 7 lõigetest 1 ja 2, tuleb öelda, et seni puudub seadustes alus, mille kohaselt kohalikud omavalitsused võiksid kehtestada oma eelarve summadest sotsiaalseid tagatise volikogu liikmetele, valla- ja linnavalitsuse liikmetele ning teistele kohaliku omavalitsuse ametnikele. Harta nõue on Eesti jurisdiktsiooni all oleval territooriumil realiseerimata. Seejuures tuleb nentida, et mainitud tagatiste kehtestamine valla- ja linnavolikogude poolt korras on võtnud massilise ulatuse. Sama probleemiringiga korrespondeerub veel üks lünk. Pole selge, kes ja millistel tingimustel sõlmib avaliku teenistuse lepingu või töölepingu volikogu esimehega, kui tema või asendaja ametikoht on palgaline. Harta artikkel 9 käsitleb kohalike võimuorganite rahalisi vahendeid. Siin on väga palju probleeme. Esimene neist tuleneb nimetatud artikli lõigetest 1 ja 2. Seal sätestatu ei ole realiseeritud, sest seaduste ning nende alusel vastuvõetud Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega on pandud kohalikele omavalitsustele märgatavalt rohkem kulunõudvaid kohustusi, kui eeldab riigieelarvest saadav raha. Säärane olukord ei ole kooskõlas hartaga. Kui raha ei jätku, tuleks harta järgi revideerida omavalitsustele pandud ülesannete mahtu või raha juurde anda. Muid variante harta imperatiivne säte ette ei näe. Meie rahandussüsteem on vastupidiselt sama artikli lõikele 4 väga paindumatu ja jäik. Eelarveaasta jooksul esinevaid inflatsioonist tingitud muudatusi üldse arvesse ei võeta. Lähaksin nüüd teise küsimusteploki juurde, mis käsitleb seadusloomet. Põhiseaduse § 3 sätestab: "Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel." Aastaga on selle sätte realiseerimiseks vajalik õiguslik baas tunduvalt kindlustunud ning seda nii Riigikogu seadusloome kui ka teiste avalikku võimu realiseerivate institutsioonide õigusloome tulemusena. Arengus on seni jätkunud siiski eelkõige õigusloome kvantitatiivne kasv. Samal ajal kahjuks ei saa õigusloomes ja põhiseaduslike organite sellekohases tegevuses konstateerida vajalikku kvalitatiivset pööret. Põhiseaduse § 104 lõikes 1 sätestatakse, et seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Nii see tõepoolest on. Kuna põhiseaduse § 59 alusel kuulub seadusandlik võim Riigikogule ning § 65 punkt 16 annab tema lahendada lisaks fikseeritud pädevusele muid riigielu küsimusi, siis sellest tuleneb, et seadusandja lahendada ei ole ainult seaduste vastuvõtmise formaalsed küsimused, vaid tagada tuleb ka nende toime ja täitmise kontroll ühiskonnas. Seda viimast me ilmselt garanteerida ei saa. Ette on võetud mitmeid Riigikogu kodukorra seaduse, sealhulgas § 53 lõikes 2 sätestatu muutmisi, kuid olukorda see ei lahenda. Tagatud ei ole õigusloomeprotsessi terviklikku õiguslikku regulatsiooni koos sellest tulenevate õiguste, kohustuste ja eriti vastutuse sätestamisega. Juba üle aasta on ettevalmistusstaadiumis õigusloome-seaduse eelnõu, mis peaks andma vastuse paljudele eelmainitud küsimustele ning tagama eeskätt põhiseaduse § 3 täitmise. Aasta tagasi olid need küsimused siinsamas saalis kõne all. Paraku ei ole järeldusi tehtud. Endiselt on suureks probleemiks see, kuidas tagada seaduste ja teiste õigusaktide realiseerimine. Selleks vajalikud rakendussätted ja -aktid kas lihtsalt puuduvad nende väljatöötamise pikaajalisuse ja mittesüsteemsuse tõttu või on halva kvaliteediga. Sääraste õigusaktide devalveerumise üks kurikuulsamaid näiteid on planeerimis- ja ehitusseadus. Kuni õigusloome-seaduse vastuvõtmiseni tuleks nii valitsusel kui ka seadusandjal asuda seisukohale, et seaduste vastuvõtmine ja jõustumine on võimalik vaid juhul, kui need tagavad ise piisava regulatiivsuse või kui koos nendega on esitatud vajalikud rakendusaktide eelnõud. Annan endale aru, et see nõue võib tunduda liiga radikaalsena ja ei leia praegu veel toetamist. Kuid praktilises plaanis on miinimumnõue selline, et kui seadusandja delegeerib midagi Vabariigi Valitsusele või viimase poolt volitatud valitsusasutusele, siis määrab ta ära ka volituste realiseerimise ehk teisisõnu, valitsuse või ministri määruse andmise tähtaja. Seda on tehtud ainult ühel juhul. Praegune kord jätab selektiivse võimaluse anda õigusakt põhimõttel "millal jõuan" või "kui jõuan".

Selle kohta, kuidas seaduse jõustumise ja toimima hakkamise vaheline aeg on veninud tervele aastale või veel pikemaks, toon paar näidet. Esimene näide. Maamaksuseaduse § 4 lõike 2 alusel tuleb Vabariigi Valitsusel otsustada, mitu protsenti vähendatakse maamaksu maalt, millel seadusega või seaduse alusel sätestatud korras on majandustegevus kitsendatud. Seaduse kohaselt on maksumaksjal õigus taotleda maksumäära vähendamist, kui majandustegevus on kitsendatud. Kui aga valitsus ei kinnita õigeaegselt soodusmäära, nõuab Maksuamet maamaksu 100%, sest alus väiksema maamaksu määra kohaldamiseks puudub. Vabariigi Valitsus on rikkunud põhiseaduse § 14, sest pole taganud maksumaksja seaduslikku õigust tasuda maksu vähendatud määra järgi. Teine näide. Maakorraldusseadus on Riigikogus vastu võetud 25. jaanuaril 1995 ja jõustunud sama aasta 20. veebruaril. Kuid see seadus ei ole tänini toimima hakanud, kuna ainsatki rakendusakti ei ole vastu võetud. See on maareformi takerdumise üks põhjusi. Vajadus endisi maaribasid ümber kruntida -- eriti käib see Lääne-Eesti kohta, kus ribastus on väga suur --, on ilmne. Rakendusaktide vastuvõtmist ootavad nii õigustatud subjektid kui ka reformi korraldavad ametnikud. Lugupeetud Riigikogu, tuleb aru saada, et Eesti ühiskond vajab õigusloomesse tunduvalt laiemat osa üksikisikute ja institutsioonide kaasamist ning nende seisukohtadega arvestamist. Selle alusel tagataks õigussüsteemi stabiilsus ning seda nii õiguslikus mõttes kui ka õiguslikkuse rakendamise ja järelevalve sfääris. Õeldu puudutab ennekõike valdkondi, kus reformid on suures plaanis oma eesmärgid saavutanud. Muudes valdkondades tuleb minimeerida päevapoliitiliste ja grupihuvide toime ning lõputute paranduste ja täienduste sisseviimine õigusaktidesse. Muu hulgas algab ju sellega lõputute muudatuste ahel õigusaktide hierarhia alumistes osades. Niisugune minimeerimine ei ole võimalik senikaua, kuni ei ole tagatud õigusaktide realiseerimisele eelnevat finantsmajanduslikku analüüsi, kaasatud õigusloomeprotsessi asjaomaseid institutsioone, loodud toimivat tagasiside mehhanismi ning koolitus- ja teabelevisüsteemi. Ajalooks võiks muuta mure normitehnika ja õigekeelsuse pärast. Kõigile nendele küsimustele olen pööranud piisavalt tähelepanu kahel eelmisel aastal ja mul on piinlik täna neid korrata. Rõhutan, et me peame selle kõigega valmis saama enne, kui algab tegelik ja vahetu euroõiguse mõju meie õigussüsteemile. Aasta tagasi analüüsisin raskusi, mis on seotud põhiseaduses deklareeritud printsiipidele seadustes konkreetse sisu andmisega. Euroopa inimõiguste konventsiooni ratifitseerimise ettevalmistamise käigus loodud komisjon on need printsiibid paljuski avanud, kuid juriidilise vormistuse ni ei ole siiani jõutud. Praktikas on vajadus nende järele suur. Toon näiteks põhiseaduse § 11, milles sätestatu tõusis erilise teravusega päevakorrale seoses kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega. Põhiõiguste idee järgi on põhiõigused üksikisiku õigused riigi suhtes. Järelikult kujutavad põhiõigused endast seadusandja kompetentsi piirangut. Põhiseaduse § 11 kohaselt saab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Mõnel juhul, näiteks isikuvabadusse puutuvalt, annab põhiseadus ise piirangu ulatuse, kuid paljudel juhtudel, näiteks seoses õigusega tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse, võib selle õiguse kasutamise tingimused ja korra sätestada seadus. Kuid ka siin seab põhiseadus seadusandjale piirid: § 11 teise lause kohaselt peavad piirangud demokraatlikus ühiskonnas olema vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Just sellest ma juhindusin näiteks siis, kui tegin Riigikogule ettepaneku viia ravimiseaduse § 10 kooskõlla põhiseadusega. Selle paragrahviga oli põhjendamatult piiratud juriidiliste isikute, välismaalaste ning ka Eesti kodanike õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Üldisemalt öeldes oli seejuures tegemist proportsionaalsuse printsiibi rikkumisega. See printsiip ehk põhimõte koosneb kolmest astmest. Nendeks on vahendi sobivus ehk kohasus, nõutavus ehk vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Kohasuse käsk nõuab sääraste vahendite rakendamist, millega soovitud tulemust saab vähemalt edendada. Vajalikkuse käsk nõuab, et peab olema võimalik saavutada seatud eesmärgi mõnel muul üksikisikut vähem rõhuval viisil. Eelduseks on siin asjaolu, et nn pehmem vahend on ilma kahtlusteta regulatsiooni eesmärgi saavutamiseks sama kohane ning pealegi ei rõhu kolmandaid isikuid ega üldsust. Kui meil aga on tegemist kollisiooniga, näiteks ühelt poolt seadusandja eesmärk ning teiselt poolt riivatud põhiõigus, tuleb see lahendada kaalumise teel ehk selgitada välja proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Mida kõrgem on ühe printsiibi täitmata jätmise või kahjustamise kraad, seda suurem peab olema teise printsiibi täitmise tähtsus. Niisiis rajaneb proportsionaalsus kitsamas tähenduses väärtushinnangutele. Kuid seadusandja ei ole hinnangute andmisel päris vaba. On olemas teatud hinnanguid, mida seadusandja muuta ei saa või mille muutmine on temal raskendatud ning mis seetõttu seavad piiri tema tegutsemisele. Säärased väärtushinnangud on leidnud väljenduse põhiseaduse printsiipides. Loomulikult ei anna

põhiseaduse printsiibid igal üksikul juhul ainult ühest lahendust. Kuid mida rohkem on õigusi ja vabadusi piiratud, seda rangemalt tuleb sellesse suhtuda. Mõni sõna 1996. aastal algatatud ja menetletud seaduseelnõudest, mida arutati Vabariigi Valitsuse istungitel. Nende eelnõude puhul on vähemalt 10 juhul olnud põhjust osutada vastuoludele põhiseaduse, konventsiooni või mõne teise konstitutsioonilise seadusega; 12 juhul vajadusele täpsustada redaktsiooni, defineerida mõisteid või viidata seadustele, kus neid mõisteid kasutatakse, vältimaks mitmeti tõlgendatavust; neljal juhul kriteeriumide sätestamise vajalikkusele; kolmel juhul eelnõudes sätestatu mittehaakumisele teiste seadustega sisu poolest; ülejäänud juhtudel vasturääkivustele eelnõu enda sätete vahel. Sageli on puudunud olulised rakendussätted. On juhtunud sedagi, et uut seadust nimetatakse seaduse muutmise seaduseks, kuid eelmine seadus tunnistatakse tervenisti kehtetuks. Alused ja kord on segi aetud. Mõnel juhul on puudunud jõustumiseks ettenähtud reaalne tähtaeg. Seega ei ole antud aega seadusse planeeritud delegeerimismäärade alusel rakendusaktide väljatöötamiseks. Seaduste pealkirjades kasutatakse tihtipeale niisuguseid sõnaühendeid nagu "ja muude seaduste muutmise seadus", "seonduvate seaduste muutmise seadus", "seonduvate õigusaktide muutmise seadus" jne. Samuti sõnastatakse delegeerimismäärade viisil, mis on realiseerimise seisukohalt mitmeti tõlgendatavad. Seadusse trükitakse delegeerimismäärade nii suurel hulgal, et selle formaalse jõustumisega ei kaasne faktilist jõustumist rakendusaktide puudumise tõttu. Seaduseelnõude väljatöötamisel ja valitsuse istungitele heakskiitmiseks esitamisel ei kajasta seletuskirjad analüüsi olemasoleva majandusliku, juriidilise ja sotsiaalse baasi kohta, mida eelnõuga nii või teisiti mõjutatakse. Samuti ei paista läbi prognoosi, mida kavandatud regulatsioon nimetatud valdkondades kaasa toob. Seletuskirjad on muutunud üha lakoonilisemaks. Tundub, et omaette eesmärgiks on muutunud initsiatiivi haaramine ühe või teise eelnõu algatamisel. Siinkohal vabandan telegrammistili kasutamise pärast. Kahel eelmisel aastal analüüsisin olukorda üksikasjalikult. On räägitud, et põhiosas on seadused olemas ning nüüd tuleb minna teisele ringile, kus uudse ülesandena on lisandunud siseriikliku seadusandluse harmoneerimine Euroopa Liidu seadusandlusega. See on üldjuhul tösi, kuid ka esimese ringi osas on veel olulisi lünki. Märgiksin vaid mõningaid puuduvaid seadusi. Meil ei ole alkoholi seadust. Ma ei tea maailmas ühtegi riiki, kes ei ole seaduses määratlenud oma suhtumist alkoholi poliitikasse. See ei ole pelgalt eelarvesse puutuv, fiskaalne küsimus. See ei ole pelgalt majanduslik küsimus. See on kultuuri- ja tihtipeale ellujäämise küsimus. See on moraalküsimus. Teiseks ei ole soojusmajandust reguleerivat seadust. See puudub tänapäeval väga paljusid inimesi ja on valdkond, kus omavoli kõikidel tasanditel on eriti suur. Kolmandaks puudub tollimaksuseadus. Praegu nõutakse tollimaksu sisse Vabariigi Valitsuse 1992. aasta 19. veebruari määruse alusel, st õigusakti alusel, mis on antud enne põhiseaduse jõustumist ja mis ei ole seadus. Neljandaks on teravnenud vajadus õigusabiseaduse järele seoses maavanematele kohalike omavalitsuste üksikaktide üle järelevalve panemisega. Õiguskantsleri poole kirjalikult pöördujate arv on suurenenud aasta jooksul rohkem kui neljandiku võrra. Kolmes neljandikus nendest taotletakse tegelikult juriidilist konsultatsiooni. Sama suhe on suuliste pöördumiste puhul. Märgin, et õigusabi on inimõiguste kaitse korraldamise küsimus ja järelikult nii kohaliku omavalitsuse harta kui ka inimõiguste konventsiooni küsimus. Lisaks uute õigusaktide loomisele on vaja muuta ja täiendada juba jõus olevaid seadusi. Alustan kõige markantsemast näitest. 1990. aastal vastuvõetud statistikaseadus reguleerib muu hulgas üleliiduliste statistiliste vaatluste korraldamist Eestis. Ma arvan, et statistiline vaatlus ei ole nii väikese tähtsusega, et me selle kohta ei peaks vastu võtma uut seadust. Omaette probleem on välismaalaste seaduse õigusliku reguleerimise maht. Tuleb nentida, et mitte kõik Eestis elavad alalise sissekirjutusega isikud ei ole esitanud taotlust elamis- ja tööloa saamiseks. Väidetavalt on see kõrvalejäänute kontingent üsna suur. Seadusandja otsustamatus ja teatud küsimuste delegeerimine Vabariigi Valitsusele on juriidiliselt välistanud võimaluse võtta pärast 1996. aasta 12. juulit nimetatud isikutelt vastu avaldusi elamis- ja tööloa saamiseks. Samal ajal annab välismaalaste seaduse § 21 lõige 9 Vabariigi Valitsusele õiguse erandkorras mitte kohaldada sama paragrahvi lõiget 7, mille kohaselt tähtajaks elamisloa mitte saanud isiku võib riigist välja saata, ja lõiget 8, mille alusel tähtajaks tööloa mitte saanud isikul on keelatud edasi töötada. Kui kaua võib säärane legaalne illegaal -- ma ei oska teist sõna leida -- Eestis elada ja töötada? Sellele seadus vastust ei anna. Leian, et see küsimus on seadusandja poolt lõpuni reguleerimata. Välismaalaste seaduse § 16 annab küll üldalused välismaalaste väljasaatmiseks, kuid täpsemalt ei ole sätestatud, millistel tingimustel võib välismaalase Eestist välja saata. Samuti ei ole kehtestatud väljasaatmise täpsemat korda. Vaatamata Siseministeriumi püüdlustele sätestada väljasaatmise kord Vabariigi Valitsuse

määrusega, olen seisukohal, et see peab olema reguleeritud seadusega. Samuti on katteta välismaalaste seaduse § 3 lõige 1, mis räägib välismaalase tunnistamisest kodakondsuseta isikuks, ja lõige 2, mille kohaselt põgenike Eestis viibimise kord sätestatakse eraldi seadusega. Niisugune seadus on tegemata. Teema lõpetuseks kahest aktuaalsest probleemist. Esiteks. Riigikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus sätestavad, et erakonnad, valimisliidud ning üksikkandidaadid esitavad valimisteks tehtud kulutuste ja kasutatud vahendite kohta aruande, mida kontrollitakse vastavalt seadusele. Sellist seadust, mis näeks ette, kes kontrollib, mida kontrollitakse ja kuidas kontrollitakse, seni vastu võetud ei ole. Järelikult pole võimalik eespool nimetatud aruandeid kontrollida. Teiseks. Riigieelarveliste riiklike fondide ja sihtkapitalide rahalised vahendid ulatusid 1995. aastal 9 miljardi kroonini. Kuid nende eelarvete koostamise, aruandluse, kontrollimise ja kinnitamise korra õiguslik reglementeeritus ei ole piisav. Sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud riigikontrolör, paraku tulemusteta. Järgmisena võtan vaatluse alla täidesaatvate riigivõimuorganite aktid. Kõigepealt Vabariigi Valitsuse määrusest. Põhiseaduse § 87 punkti 6 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus ning kohustus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. "Seaduse alusel ja täitmiseks" on legaalkonstruksioon, mis eeldab mõlema tingimuse olemasolu. Sõna "alusel" eeldab seaduses sätestatud seadusandja volitust ehk delegeerimismäära, sõna "täitmiseks" aga seda, missuguses ulatuses on volituse adreassaati volitatud õigusakti andma. Volitusnormidega ongi olnud kõige rohkem probleeme. Mitmetesse seadustesse on juba delegeerimismäära sõnastamisel sisse programmeeritud õiguslik konflikt. Markantsemate näidetena võib selle kohta tuua tolliseaduse ja liikluskindlustuse seaduse. Tolliseaduse § 1 "Kasutatavad mõisted" punkt 12 kõlab nii: "12) tollieeskirjad -- tolliseadus, tollikorralduse reguleerimiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrused ja Vabariigi Valitsuse poolt ettenähtud korras kehtestatud õigusaktid." Seda tsitaati ei saa käsitada kui delegeerimismäära, läbi häda võib seda pidada äbarikuks legaaldefiniitsiooniks, kus on loetletud aktid, millega üldse on võimalik tollieeskirju kehtestada. Pealegi ei võta Riigikogu vastu eeskirju, vaid seadusi. Vabariigi Valitsus ja ministrid ei anna eeskirju, vaid määrusi. Seadust läbivalt on mitmeid paragrahve, kus sätestatakse, et ühes või teises küsimuses kehtestatakse vastav regulatsioon tollieeskirjadega. Mis juhtudel tehakse seda seaduse, valitsuse määruse või valitsuse poolt ettenähtud korras kehtestatud õigusaktiga ja kes mida kehtestab -- see on jäetud suva küsimuseks. Akte, mida niisuguste volitusnormide alusel antakse, tulebki nimetada diskreditsioonilisteks ehk suvalisteks. Seadusandja on jätnud täiesti vabaks põhilised regulatsioonikomponendid: selle, kes otsustab aktide andmise vajalikkuse ning mis eesmärgil, kui suures ulatuses, millal ja millega seoses neid antakse. Eesti Vabariigi põhiseadus ei võimalda suvaõiguse teostamist, sest see on vastuolus demokraatliku õigusriigi põhimõtetega. Liikluskindlustuse seaduse § 39 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus "liikluskindlustuse baasmaksemäärade vähendamise ning suurendamise eeskirja sõltuvalt sõidukite liigist ja kasutamise otstarbest, sõidukite võimsusest, veoautodel ja haagistel ka kandejõust ning bussidel, trammidel ja trollidel ka istekohtade arvust. Maksemäärade kehtestamisel lähtutakse eelneva perioodi liikluskahjude statistikast." Seega on Vabariigi Valitsus volitatud kehtestama baasmaksemäärade vähendamise ja suurendamise eeskirju sõltuvalt loetletud alustest, mitte enam. Paragrahvi esimese ja teise lause vahel puudub loogiline seos. Pealegi on teine lause üldse vaeglause, sest ei sisalda kellelegi suunatud volitusnormi maksemäärade kehtestamiseks. See, kes kehtestab maksemäärad ja kes lähtub eelneva perioodi liikluskahjude statistikast, on reguleerimata. Vaatamata sellele on valitsus oma määrustega kehtestanud nimetatud eeskirju. Olen tõstatanud probleemi, et ei ole garanteeritud põhiseaduse ja seaduse ülimuslikkus. Selle põhimõtte rikkumisele muide on juhtinud tähelepanu Tarbijakaitse Liit. Tulles tagasi suvaõiguse juurde, pean märkima, et seda õigust legaliseerivad ka niisugused volitusnormid, mis sisalduvad järgmistes näidetes. Äriseadustiku § 541 lõige 1 kõlab nii: "Vabariigi Valitsus võib kooskõlas käesoleva seadustikuga anda käesoleva seadustiku rakendamiseks määrusi." Autoriõiguse seaduse § 83 lõike 2 kohaselt on Vabariigi Valitsusel ja Kultuuriministeeriumil õigus anda määrusi selle seaduse alusel ja täitmiseks. Omaette grupi moodustavad delegeerimismäärad, mis sisalduvad niisugustes sõnastustes nagu "Vabariigi Valitsuse korralduse alusel ja Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras" (äriseadustiku § 509 lõige 3), "eraldatud raha kasutatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras" (erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lõige 4) ja "ressursside väljaarvamise korra julgeolekuvarust määrab Vabariigi Valitsus" (riigireservi seaduse § 13). Niisuguseid kordasid üldaktidena ei kehtestata. Üksikküsimused lahendatakse korraldustega, s.o pretsedentidega, mis teistele analoogilistele juhtudele ei laiene. Õigupoolest

peaksid korras sisalduma nõuded ja protseduurilised üldnormid, millega võivad arvestada võimaliku õigussuhte tulevased subjektid. Jätakuvalt vaieldakse selle üle, mida mõiste "kord" üldse tähendab. Tuleb osata vahet teha materiaal- ja protsessuaalõigusnormide vahel. Materiaalõigusnormid reguleerivad seda, kuidas mingite asjaolude ilmnemisel tuleb käituda. Protsessuaalõigusnormid seevastu reguleerivad materiaalõigusnormide rakenduse, s.o menetluse korda. Sageli on määruste ja eelnõude ettevalmistajad ületanud volitusnormide piire. Kui näiteks palgaseaduse § 27 sätestab, et töölähetuse hüvitiste ja päevaraha alammäära ning maksmise tingimused määrab kindlaks Vabariigi Valitsus, siis ei saa Vabariigi Valitsus vastu võtta määrust pealkirjaga "Töölähetuse kord". Määruse "Kalapüügiseadusest tulenevate õigusaktide kehtestamine" eelnõuga esitati kinnitamiseks neli nn korda. Kalapüügiloa väljaandjast oli saanud väljastamise korraldaja, kuigi "korraldaja" on palju laiem mõiste kui "väljaandja". Kalapüügiseaduse § 15 lõige 1 lubab valitsusel kehtestada kalapüügilubade äravõtmise korra. Selle asemel hakati kehtestama aluseid. Sama probleem on tasu määramise korraga, mida valitsus võib kehtestada vaid vastavalt § 15 lõikele 1. Selle korra asemel hakati samuti kehtestama aluseid. Kuidas kvalifitseerida niisugust tegevust? Kõigepealt on tegemist volitusnormide ületamisega. Teiseks kujutab see tegevus endast seaduse täitmist seaduse asendamise teel seadusest madalama õigusaktiga. Kolmandaks tuleb öelda, et niisugust tegevust motiveeritakse üldjuhul äärmise vajaduse, otstarbe, seaduseelnõu menetlemiseks kuluva pika aja ja muude asjaoludega. Jätakuvalt volitatakse ministreid -- ajuti veel ka ministeeriume -- andma määrusi juhtudel, kui seaduses niisugust edasivolitamise õigust ei ole sätestatud. Näiteks maapõueseaduse § 79 lõige 2 sätestab, et mäetööde ohutuse eeskirjad kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määratud korras. Valitsuse määruse eelnõus aga nähti ette, et mäetööde ohutuse eeskirjad kinnitatakse majandusministri määrusega. Põhiseaduse § 94 lõige 2 küll sätestab, et minister annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi, kuid maapõueseadus ei anna valitsusele õigust eeskirjade kinnitamist majandusministrile edasi delegeerida. Ohtliku tendentsina näen seda, et valitsuse istungitel langetatakse otsuseid ka siis, kui ei ole esitatud piisavalt materjale või need üldse puuduvad. Eriti taunitav on see juhul, kui tegemist on suurte summadega. Praktiliselt ilma põhjendavatele materjalidele tuginemata muudeti liikluskindlustusalaseid eeskirju. Veenva õigusliku põhjendusega kustutati põllumajandusettevõtete riiklikelt maksudelt arvatud tasumata intressid 48 miljoni krooni ulatuses. Edasi mõni sõna ministri määrusest. Põhiseaduse § 94 kohaselt on valitsemisalade korraldamiseks moodustatud ministeeriumid, mida juhivad ministrid, kellel on seaduse alusel õigus välja anda määrusi. Muu hulgas valmistab ministeerium oma valitsemisalal ette seaduseelnõusid Riigikogu või Vabariigi Valitsuse initsiatiivil ning Vabariigi Valitsuse määruste eelnõusid. Siit järeldub, et õigustloovate aktide ettevalmistamisel on ministeeriumidel määrav roll. Kui minister esitab Vabariigi Valitsusele seaduseelnõu või valitsuse määruse eelnõu, siis on võimalik eelkontrolli vormis tähelepanu juhtida vastuolule põhiseaduse või seadustega. Ministri enda määruste puhul on eelkontroll juhuslik, peamine on järelkontroll. Ministrite määrustes, kui jätta kõrvale normitehnilised küsimused, torkab esmajärjekorras silma konstitutsioonilise õiguse üldnormide ning neist tulenevate normide mittetundmine. Määruse õiguslikuks aluseks peab olema seadus ja sellest tulenev konkreetne volitus. Paraku on olukord niisugune, et määrust andes püüab minister täita seaduse lünka, mille eelnõu tema enda ministeerium on varem ette valmistanud, ning põhjendab oma tegu otstarbekuse või vajadusega korrastada süsteemi. Sellisel viisil sätestatakse üldjuhul ka alused, mis aga teatavasti on ainult seaduse ülesanne. Kõige enam probleeme on olnud rahandusministri määrustega ja Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud valitsuse määrustega. Üks põhjus on kahtlemata selles, et Rahandusministeeriumi haldusala reguleerivad seadused näevad ette hulgaliselt delegeerimisnorme. Näiteks maksukorralduse seaduses ja sellega seotud seadustes nähakse ette 62 volitusnormi ehk teisisõnu 62 rakendusakti. Ja viimane küsimus -- kohalike omavalitsuste õigustloovad aktid. Kohalikud omavalitsused peavad lähtuma oma tegevuses alati ja kõiges, sealhulgas tegevusviiside ja -vormide valikul, üksnes seaduslikkuse printsiibist. Kui seadus ise on põhiseadusega vastuolus, kehtib ta kuni tühistamiseni või põhiseadusega kooskõlla viimiseni. Kohalikud omavalitsused ei ole pädevad säärast olukorda seadusandja asemel ise korrigeerima. Aga nad ei tohi ka seadusi ning nende alusel ja täitmiseks antud teisi õigusakte oma suva kohaselt ignoreerida. Toon välja kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide järgmised puudused. Esiteks. Lähtutakse üksnes kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, arvestamata selle seost kogu ülejäänud õigussüsteemiga. Teiseks. Lähtutakse üksnes kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, kusjuures seda interpreteeritakse vabalt. Kolmandaks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust sobitatakse valikuliselt kokku mõnede Eestis kuni 1940. aastani



kehtinud valla- ja linnaseadustega. Neljandaks. Ei tunta õiguse põhimõisteid ega õigusarude spetsiifilisi mõisteid, mille tulemuseks üldjuhul on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse mõistete suvaline kasutamine. Omakorda selle tagajärjel luuakse tahtmatult mainitud seaduse sättest ja mõttest täiesti erinev õigusakt. Viiendaks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ja muid õigustloovaid akte kompileeritakse valikuliselt, tundmata jällegi eelmises punktis nimetatud mõisteid. Kuuendaks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ning teisi seadusi ja õigusakte tõlgendatakse suvaliselt, tundmata tegelikke tõlgendamisi viise ja -võtteid. Tulemuseks on täiesti uue sisuga õigusakt ehk kohaliku omavalitsuse õigusaktiks muutunud seadus. Seitsmendaks. Volikogu käsitatakse kohaliku seadusandjana, kellel olevalt primaarne kõrgeim seadusandlik võim. Selle kohta öeldakse, et kui 20. ja 30. aastatel valitsesid riigiisad riiki nagu valda, siis nüüd valitsevad kohaliku omavalitsuse juhid valda nagu riiki. Kaheksandaks. Seadustest ja teistest õigusaktidest otsitakse üles kohaliku omavalitsuse õigused, kuid kohaliku omavalitsuse ning tema ametiisikute ja teenistujate kohustused jäävad tähelepanuta. Ja viimane tõdemus. Omaette tüüpiline puudus on see, et sageli kasutatakse esmakordselt Riigi Teatajas avaldatud seaduste ja teiste õigusaktide tekste, mitte aga nn normatiivsele kontrollseisule vastavaid tekste. Ülalöeldu on tinginud, et õiguskantsler on aasta jooksul teinud 23 ettepanekut kohaliku omavalitsuse aktide kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega. Seadusi on puudutanud kaks, valitsuse määrusi kaks ja ministri määrusi üheksa ettepanekut. Ma leian, et kontroll ülalt peab korrespondeeruma kontrolliga alt. Pean silmas avalikkuse kontrolli. Paraku on niisugust kontrolli täheldatud vaid üksikutel juhtudel, kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus seda võimaldab. Seoses lähenevate kohalike omavalitsuste volikogude valimistega on teravnenud tähelepanu kohalike omavalitsuste probleemidele, sealhulgas nende ja riigi pädevuse täpsemale piiritlemisele, eelarveliste suhete ümberkorraldamisele, omavalitsusliitude seadustamisele jne, mis on igati tervitatav. Omavalitsusliidud on koostanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu. Jääb loota, et mõlemal poolel jätkub poliitilist tahet viia lõpule riigi ja kohalike omavalitsuste suhete läbimurdeline ümberkorraldamine uutal alustel. Rõhutan: ümberkorraldamine peab olema läbimurdeline. Põhjenduseks toon vaid ühe näite: riigi suhtumise munitsipaalomandisse. Minu arvates on riigil viimane aeg tõdeda, et munitsipaalomand ei kuulu riigile. Kohalikel omavalitsustel on põhiseaduse §-s 32 sätestatud õigus vabalt vallata, kasutada ja käsutada enda omandit. Kitsendused sätestab seadus. Kuid õigusi ja vabadusi tohib demokraatlikus ühiskonnas piirata ainult siis, kui piirangud on vajalikud ega moonuta õiguste ja vabaduste olemust. Tulenevalt põhiseaduse §-st 11 on ka omandi suhtes kitsenduste sätestamisel tarvis kaaluda nende vajadust ja ulatust, et sekkumine omandiõigusse oleks minimaalne ja üldistes huvides seatud eesmärgi saavutamiseks parajalt piisav. Riik ei ole veel harjunud nägema munitsipaalomandit põhiseaduse valguses, eriti sellist munitsipaalomandit, mis omandireformi käigus on riigilt tasuta tagasi saadud ja mis ei kuulu erastamisele ega tagastamisele. Kas teie nimetaksite demokraatlikuks õigusriigiks riiki, kus seadus lubab teie isiklikku omandit võõrandada ainult avalikul enampakkumisel ja nõuab 65% müügisummast riigi omandisse? Täpselt nii kohtleb Eesti riik munitsipaalomandit. Täna tähelepanu eest!

### **Aseesimees**

Täna, härra õiguskantsler! Nagu oli juba öeldud, võivad Riigikogu liikmed esitada kuni kaks suulist küsimust. Kas kellelgi on ettekandjale küsimusi? Kolleeg Anti Liiv, palun!

#### **A. Liiv**

Aitäh, härra juhataja! Aitäh härra õiguskantslerile väga hea ülevaatliku analüüsi eest! Minu küsimus on järgmine. Kas loetletud vigade taga ei ole peidus üldine meetodiline probleem, mis seisneb selles, et ministriumide ja Riigikogu komisjonide juures töötavad juristidest nõunikud on ettevalmistuselt liiga nõrgad ega suuda avastada vigu õigel ajal?

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Minul ei ole kombeks materjali tundmata anda lõplikke vastuseid. Ma ei oska hinnata, kas ministriumides ja Riigikogu komisjonides olevad juristid on ebapädevad või neid lihtsalt ei kuulata. Ilmselt on võimalikud mõlemad variandid. Küll aga võin öelda, et ministriumides töötavad juristid ei ole piisavalt kvalifitseeritud. Ja kui jurist ongi piisavalt kvalifitseeritud, siis on ta liiga ülemusekuulekas. Tähendab, ta teenib isandat, mitte juurat. Selles on minu arvates paljude vigade põhjus. Küll aga on päris selge, et mitte ainult juriidilises töös, vaid kõigil elualadel on püsiv väärtus haridusel. Permanentne eneseharimine on obligatoorne käsk, sealhulgas riigiametis.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Jüri Adams, palun!

**J. Adams**

Aitäh, härra juhataja! Härra õiguskantsler! Minu esimene küsimus puudutab teie ettekande esimest osa. Ma lähtun eeldusest, et üksikisiku tegu, olgu see kas või kuritegu, tõenäoliselt kahjustab riiki poliitiliselt vähem kui riigiasutuse suhteliselt tühine tegu. Ja nüüd lähen siit edasi avalduste temaatika juurde. Ma olen viimasel ajal kohanud järgmist Eesti Vabariigi asutustes valitsevate tavadega seotud massilist nähtust. Nimelt on nii, et kui inimene pöördub teadmatuses valesse asutusse, siis mõnikord talle öeldakse, kuhu ta peab avalduse viima, mõnikord mitte. Antakse mõista, et otsi ise. Niisiis puudub avalduste automaatne edasisaatmine. Teiseks. Kui on tegemist mitmesuguste protsessidega, millega seoses inimene peab käima paljudes riigiasutustes, siis vaheetappidel kasutatakse teda käskjalana, kes toimetab tema enda paberid ühest asutusest teise. See ei toimu automaatselt. Kas siin on probleem, mida saaks lahendada meie seaduste täiendamise, või on vaja mingisugust poliitilist otsust töökultuuri parandamise kohta?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Küsimusel on kaks poolt. Kõigepealt te vihjasite kuriteole ja õiguserikkumisele riigiametniku poolt. Loomulikult on teine tegu ohtlikum, sest riigiametnik ei riku kunagi seadust muidu kui seaduse nimel ja seaduse täitmiseks. Mis puutub küsimuse teise poolde, siis teatavasti näeb seadus ette, et Vabariigi Valitsus peab välja töötama määruse, mis paneks paika, kuidas avaldust või märgukirja menetleda, ja kehtestaks asjakohased reeglid. Ma siiski leian, et need reeglid, millest teie rääkisite, on nii üldnimelikud, et nende kehtestamiseks küll mingit käsku vaja ei ole. Tegemist on lihtsalt küsimusega sellest, milline on kultuur ja üldse suhtumine kaasinimestesse. Me võib-olla oleme natuke palju ignoreerinud mõningaid varasema süsteemi külgi. Teatavasti ainus asi, mida riigiametnik kartis, oli see, et ta kutsutakse vaibale, kui ta ei ole avaldajale õigeaks ajaks vastanud. Ta võis teha seda formaalselt ja nii bürokraatlikult kui tahes, aga vastus tuli ettenähtud ajaks anda. Me oleme selle põhimõtte kõrvale heitnud. Olen korduvalt öelnud, et väga suures osas minule adresseeritud pöördumistes palutakse õiguskantslerilt abi. Ma leian, et neile vastamine on eeskätt õiguskultuuri küsimus. Teiselt poolt on see arusaamine demokraatlikust riigikorrast. Niisuguse riigikorra puhul ei ole riigi alamaid, vaid on riigi kodanikud, keda võib nimetada ka riigi isandaiks.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Tiit Sinissaar, palun!

**T. Sinissaar**

Aitäh, härra juhataja! Härra õiguskantsler! Hiljaaegu Riigikogu ees esinenud riigikontrolör härra Meri kurtis siin probleemi üle, et Vabariigi Valitsus peab oma istungitel väga tihti eraldama raha, hüvitamaks inimestele ametnike poolt tekitatud kahju. Me teame paljusid omavalitsuste võetud laenusid, mis lõppude lõpuks on osutunud kahjulikuks. Kõige markantsem näide ilmselt on Tartu soojamajanduse projekt. Ma küsin: kas praegused seadused pakuvad piisavalt võimalusi, et pöörata nõuded kahju tekitanud ametnike vastu kuni võib-olla isikliku vara konfiskeerimiseni välja? Kui niisugused võimalused on olemas, siis kes peaks olema algataja? Kui neid võimalusi ei ole, siis kas õigusakt, mis selle probleemi peaks lahendama, on teie loetletud puuduvate seaduste nimekirjas?

**E.-J. Truuväli**

Tänan selle küsimuse eest! Võin öelda, et põhimõtteliselt on meil võimalik võtta kahju tekitanud ametiisik nii kriminaal- kui ka varalisele vastutusele, aga see käib läbi väga keeruliste paragrahvide. Otseselt meil niisugust kuriteo koosseisu ei ole. Teiselt poolt näeb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ette, millal kohaliku omavalitsuse esinduskogu liige võib lugeda ennast varaliselt mittevastutavaks. See on siis, kui ta on hääletanud kahju põhjustanud otsuse vastu. Analoogiline probleem, mis puudutas süümevannet, oli presidendivalimiste viimase vooru ajal. Selles asjas puudub menetluse ja kohtualluvuse määramise kord. Tõenäoliselt on tegemist küsimusega, mille lahendamise me Euroopa Liitu ei pääse. Oma ülevaate esimeses osas ma rõhutasin neid momente, kaasa arvatud haldustoimingutega tekitatud kahjud. Igal juhul on see üks seadusandluse prioriteete, et kahju põhjustanud ebaõigete otsuste eest kannab ametnik vastutust kuni oma varani välja.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Aino Runge, palun!

**A. Runge**

Aitäh, härra juhataja! Suur tänu, härra Truuväli, ettekande eest, mis oli väga kasulik meile kõigile! Minul on küsimus omandireformi aluste seaduse kohta. Kui te lubate, siis ma tsiteerin sellest pisikesest lõigust, mis kõlab nii: "Omandireformi käigus vara tagastamine või kompenseerimine endistele omanikele või nende õigusjärglastele ei tohi kahjustada teiste isikute seadusega kaitstud huve ega tekitada uut ülekohut." Ometigi on selle seaduse ellurakendamisel tehtud ülekohut ja vastuollu mindud isegi põhiseadusega. Õiguserikkumisi, mis on aset leidnud, enam parandada ei saa. Milline on siin väljapääs?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh, proua Runge! Ilmselt pean vastama teie küsimusele kahes osas. Esiteks. Kui on tegemist konkreetse õiguserikkumisega, siis peame alati vaatama, kas see tuleneb seaduse nõudest või seaduse valest rakendamisest, ametniku suvast, omavolist jne. Reformiseadused teatavasti erinevad tavalistest seadustest. Omand on põhiseadusega eriliselt kaitstud. Omandiõigus on inimõiguste puu üks kolmest juurest ja sellest tulenevalt on siin kaitse väga tugev. Nii on see kõigis Euroopa õigussüsteemides ja õiguskordades. Peale selle olen ma tähelepanu juhtinud tõigale, et meie põhiseadusest jäeti välja sõnad "omand kohustab". Aga see on üldtunnustatud riigiõiguslik ja rahvusvahelise õiguse printsiip. Nii et rahvusvahelise õiguse kaudu on see meil niikuinii kehtiv. Sellest tulenevalt ma leian, et omandireformi teostamise juures tuleb omanik peale õiguste koormata kohustustega, et ta ei rikuks teiste õigusi. Kui mu mälu mind ei peta, siis möödunud aasta lõpus saatsin ma majanduskomisjonile pika ja põhjaliku materjali, mis käsitleb neidsamu küsimusi, mille te praegu tõstatasite, sealhulgas uue omandivormi tekkimist korteriühistute näol. Teiseks. Kui ühest endisest üürnikust on saanud omanik ja teine jäänud edasi üürnikuks, kas me siis saame kõnelda sellest, et on rikutud ühe õigust teise õiguse suhtes? Ma leian, et ei ole. See, proua Runge, on küsimus, mis vajab väga kainet ja rahulikku arutelu, et selgeks teha, kus on õigus ja kus seda ei ole. Minu arvates on see suurel määral propagandistlik probleem. Üürnikud on tihtipeale raiunud vale puud. Lahenduse peab leidma ikkagi riik. Riigikogu kohus on garanteerida uued üürisuhted koos poolte õiguste ja kohustuste paikapanekuga. Igasugused muud kombinatsioonid on lihtsalt kerge vahu üleskloppimine ja rohkem mitte midagi.

**Aseesimees**

Täna! Kolleeg Jaanus Männik, palun!

**J. Männik**

Aitäh, härra juhataja! Austatud õiguskantsler! Te puudutasite muu hulgas palju kõneainet andnud liikluskindlustuse seadust ja selle § 39. Milline siis on teie seisukoht, kas maksumäärad ja nende korrigeerimine tuleks paika panna seadusega, kuna tegemist on sunniviisil kehtestatavate maksudega, või on võimalik see asi delegeerida valitsusele? Kuidas oleks kõige õigem toimida, et probleem kähku ja vastuvõetavalt saaks lahendatud?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Minu arust on siin kaks probleemi. Õiguslikus mõttes ei olegi tähtis, kas maksumäär pannakse igakord paika seaduse või valitsuse määrusega. Probleem on selles, missugustest alustest me lähtume. Ma tean, et Saksa eeskujul on siin olemas. Kasutan teie esitatud küsimust, et veel kord rõhutada: ei ole võimalik langetada ühtegi põhimõttelist otsust -- ka seaduse tasemel --, kui ei ole olemas eelnevat majanduslikku ja sotsiaalpoliitilist analüüsi ning prognoosi selle kohta, missugused võivad olla tagajärjed. Nii võime liikuma panna terve laviini. See on üks küsimus. Teiseks pean ütleva, et kõik sõltub regulatsiooni astmest. Kui seadus on väga regulatiivne ja kindlaks on määratud muutumatud suurused, siis võib lubada maksumäärad paika panna Vabariigi Valitsusel.

**Aseesimees**

Täna! Kolleeg Ülo Peets.

**Ü. Peets**

Täna, härra aseesimees! Lugupeetud õiguskantsler! Minu küsimus on pisut üldisemat laadi. Enne selle esitamist ütlesin paar sõna sissejuhatuseks. Kui omavalitsuste ja täidesaatvate riigivõimuorganite aktide tegijad ei ole 20 päeva jooksul võtnud kuulda õiguskantsleri nõuandeid, on tal õigus teha Riigikohtule ettepanek seadusvastased aktid õigustühiseks tunnistada. Kui palju on tänavu, võrreldes möödunud aastaga, rohkem vastu võetud neid õigustloovaid akte, mis ei ole põhiseaduse ja seadustega kooskõlas?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Võin öelda, et seadustega vastuolus olevate aktide hulk on tänavu praktiliselt sama või mõnevõrra väiksem kui möödunud aastal. Juurde on tulnud põhiliselt need aktid, mis puudutavad

kohalike omavalitsuste tegevust. Eeskätt on nende vastuvõtmine olnud seotud alkoholiseaduse ja soojamajanduse seaduse puudumisega. Nende arvu suurenemise on ära hoidnud see, et meil on vahetu kontakt nii Vabariigi Valitsuse kui ka kohalike omavalitsuste aparaadiga. Juba eelkonsultatsioonide käigus saab palju vigu ära parandada.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Toomas Alatalu.

#### **T. Alatalu**

Lugupeetud juhataja, lugupeetud härra õiguskantsler! Suur tänu väga põhjaliku ettekande eest! Jääb ainult kahetseda, et te peate siin aastast aastasse kordama ühtesid ja samu asju. Siit tuleneb ka minu küsimus. Te juhtisite muu hulgas tähelepanu sellele, et puudub parteirahade asju reguleeriv seadus. Ma tootsin veel teise näite. Põhiseaduse §-st 120 lähtuvalt võeti vastu välissuhtlemise seadus, kuid ühtaegu mindi selgelt põhiseaduse vastu sellega, et Välisministeeriumile tehti ülesandeks või õigemini öeldes anti õigus välja töötada ja kujundada Eesti välispoliitikat. Kes peab protestima, kui on vastu võetud seadus, milles mingi säte on vastuolus põhiseadusega? Kust peaks tulema initsiatiiv? Seadus on vastu võetud, president on selle välja kuulutanud. Nagu praktika näitab, on uut menetlusprotsessi Riigikogus algatada väga raske. Milline roll on õiguskantsleril näiteks siis, kui seaduse olemasolu vajadus on põhiseaduses märgitud, kuid see puudub, või kui seadus on küll vastu võetud, kuid ei ole kooskõlas põhiseadusega? Kellel on õigus sel juhul protestida? Kas ka õiguskantsleril?

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh! Loomulikult on alati see õigus kõige võimsamal ametiisikul, s.o Riigikogu liikmel. Teiseks loomulikult on protestimisõigus ka õiguskantsleril. Tema kohus on teha Riigikogule vastav ettepanek, kui seadus on vastuolus põhiseadusega või kui ta leiab, et mõni seadus puudub. Mis puutub sellesse, et Välisministeerium töötab välja riigi välispoliitikat, siis selletaoline formuleering on kahjuks omane kõigi ministeeriumide põhimäärustele. Praktilise kontrolli käigus on selgunud, et siin mõistetakse asja siiski kitsamalt. Nimelt peetakse silmas välispoliitika aluste väljatöötamist. Poliitika elluviimine aga toimub läbi parlamendi ja valitsuse. Ma olen korduvalt tähelepanu juhtinud selle formuleeringu ebatäpsusele. Kuna aga kontrollimistel olen kindlaks teinud, et selle formuleeringu tulemusena põhiseadust sisuliselt ei rikuta, siis ma ei ole pidanud vajalikuks välissuhtlemise seadust protestida. Küll aga on nüüd kokku lepitud, et kõikides uutes põhimäärustes antakse teistsugune formuleering.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Anti Liiv, teine küsimus.

#### **A. Liiv**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Minu küsimus puudutab teovõimetuse probleemi. Te märkisite õigesti, et krooniliste vaimuhaigete kinnist tüüpi hooldekodud hoiduvad asjatult oma hoolealuste teovõimetuse probleemiga tegelemisest. Isiklike kogemustele tuginedes arvan selle olevat seotud ennekõike asjaoluga, et kui hooldekodus viibijad oleksid eelnevalt tunnistatud teovõimeks, peaks asutuse administratsioon võtma täielikult enda vastutusele ka need õnnetusjuhtumid, mille teinekord on põhjustanud hoolealuste teod. Ma lisaksin siia veel lühiajalise teovõimetuse probleemi. Milline on teie arvamus ja nägemus? Kas peate otstarbekaks mainitud probleemide lahendamist praegu menetluses oleva psühhiaatriaseaduse või mõne muu seaduse kaudu? Kui kõne alla tuleks teine variant, siis millise seadusega oleks tegemist?

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Ma arvan, et kui tegemist on vaimsete puuetega, siis tõenäoliselt tuleks kõne alla seadus, mida te praegu nimetasite. Aga on ka isikuid, kes on tunnistatud teovõimeks oma füüsiliste puuete tõttu. Sel juhul on need asjad vaja paika panna teise seadusega. Ma olen seda meelt, et meil on juba aeg elule väga avameelselt näkku vaadata ja tööpoolest kõnealune protseduur läbi teha. Peale selle on siin ka üks juriidiline probleem. Kui isik ei ole tunnistatud kohtukorras teovõimeks, siis me peame garanteerima talle terve hulga kodanikuõigusi, näiteks õiguse hääletada. Ma ei tahaks mitte mingil juhul, et me jõuaksime samasugusesse situatsiooni nagu nõukogude ajal, mil käidi hääletuskastiga psühhiaatriaiglas. Kes veidigi asjast aru sai, see hääletas. Ülejäänute kohta öeldi, et nad ei ilmunud hääletamisele. Avameelselt öeldes on see kultuuriküsimus.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Jüri Adams, teine küsimus.

#### **J. Adams**

Aitäh, härra juhataja! Härra õiguskantsler! Ma puudutaksin Riigikohtu loakogu teemat, mida te käsitlesite. Mul on väga hea meel, et tõite välja poliitilised probleemid, mis on seotud loakogu tegevusega. Riigiametnikud, tehes täiesti ausalt oma tööd, võivad teinekord siiski tahtmatult riigile poliitilist kahju tekitada. Ja nii on ka loakogu mõningate oma tegudega tekitanud Eestile poliitilist kahju. Loakogu kohtunikud on ju ka inimesed minevikuga, neil on oma poliitilised sümpaatiad ja majanduslikud huvid. Kuidas te hindate niisugust ideed, et Eestis võiks paaril kõrgemal riigiametnikul, näiteks riigiprokurööril või justiitsministril, olla õigus teinekord loakogust mööda minna? Põhimõtteliselt on loakogu väga positiivne institutsioon, aga teinekord oleks poliitiliselt vajalik, et Riigikohus saaks mingile küsimusele vastuse anda, vältimaks enda süüdistamist erapoolikuses. Kas oleks mõeldav, et näiteks kriminaal-asjades võiks riigiprokurör ning tsiviilasjades ja riigimajanduse küsimustes justiitsminister tegutseda loakogust sõltumatult? Nimetada võiks siin ka õiguskantslerit, kuigi siis ei ole asi enam nii süsteemne.

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Probleem on siin sensitiivne, nagu on moes öelda. Ja probleemi üks tahk on see, et loakogu tegutseb protsessis, mida nimetatakse õigusemõistmiseks. Teatavasti on võimude lahususe ja kohtupidamise süsteemi rahvusvahelised reeglid väga jäigad ja tundlikud. Seetõttu ma leian, et justiitsministrile teie pakutud võimaluse andmine ei ole kuidagi põhjendatud, sest tegemist on eeskätt poliitilise figuuriga, poliitilise ministriga. Mis puutub riigiprokuröörisse, siis sõltub kõik sellest, milline on prokuratuuri seaduse kohaselt tema asend. Praegune prokuratuuri seadus ei võimalda niisugust lahendusviisi. Ma leian, et ei olegi vajadust eriliste ametiisikute järele. Tarvis on fikseerida juhud, millal loakogul on õigus üht või teist asja otsustada. Selles on probleem. Võin nii palju lisada, et ma olen Riigikohtu esimehe ja justiitsministriga kokku leppinud selle probleemi põhjalikus arutamises lähiajal.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Arvo Haug.

#### **A. Haug**

Lugupeetud õiguskantsler! Ma palun teil kommenteerida järgmist näidet. Lahutatud ja aastaid teist peret omavale või koguni juba surnud mehe endisele naisele, kellel on uus pere, tuletatakse vastustes tema avaldustele järjepidevalt meelde, viidates seejuures Eesti seadustele, et ta on erusõjaväelase perekonna liige, kuigi ta teiste Eesti seaduste järgi seda enam ei ole. Kuidas seda juriidilist ja inimlikku konflikti lahendada?

#### **E.-J. Truuväli**

Härra Haug! Võib-olla oleks õigem, kui me selle konkreetse kaasuse vaataksime kahekesi läbi, sest vaja on võrdlevalt vaadata dokumente. Täie lugupidamise juures teie kui arsti kompetentsuse vastu ma siiski ei eelda, et te olete juriidilist kompetentsust vajava küsimuse formuleerinud üheselt. Tegemist on konkreetset fakti puudutava küsimusega, mida me peaksime arutama koos.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Endel Lippmaa.

#### **E. Lippmaa**

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse §-d 6 ja 7 käsitlevad süümevannet ja selle kohtukorras kindlakstegemist, kas süümevanne ikka vastab tõele. Kuna seoses süümevandega peetakse teiste hulgas silmas väga kõrgeid ametiisikuid, siis tundub mulle, et nimetatud paragrahvides on kohtu all mõeldud Riigikohut. Kui õiguskantsler nii ei arva, siis ma palun tal defineerida, millist kohut ta õigeks peab ja kuidas see asi peaks olema sätestatud. Ilmselt on vaja selles selgusele jõuda.

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh, härra Lippmaa! Põhiseadust tehes me pidasime raudselt silmas ühte printsiipi: kellegi tarvis ei ole olemas mingit erikohut, kõik peavad läbima kõikvõimalikud kohtuastmed. Mingit vahetegemist siin ei ole. Põhiseaduse rakendamise seaduse mõningate sätete ebakonkreetsusele juhtisin ma tähelepanu juba 1993. aastal. Seejärel võeti ette selle seaduse remont. Paraku tekkis täpselt samasugune suluseis nagu siis, kui jutt oli Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmisest. Tähendab, ei ole määratletud, missuguse kohtuga on tegemist. Ma ei pea silmas kohtu astet, vaid seda, kas asja menetletakse kriminaal-, tsiviil- või halduskohtupidamise korras. See on määratlemata jäänud. Väga kaudselt võib öelda, et kuna ette nähakse ka prokuröri osalemine protsessis, siis tõenäoliselt on tegemist kriminaalmenetlusega. Aga vastavat korda ei ole. Ilmselt tuleb probleem lahendada järgmisel moel. Põhiseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu esitab Riigikogu liige või teeb lähipäevil sellekohase ettepaneku õiguskantsler. Igal juhul on

see küsimus vaja lahendada. Leida tuleb menetluse vorm. Selles mõttes jagan ma täielikult Riigikohtu esimehe seisukohta.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Vahur Glaase, palun!

**V. Glaase**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetav õiguskantsler! Minul on niisugune küsimus. Juhul kui Riigikogu võtab vastu otsuse, mis ei ole kooskõlas põhiseadusega, siis milline on selle otsuse vaidlustamise kord? Kas seda praegu üldse on?

**E.-J. Truuväli**

Ma tänan küsimuse eest! Otsus on teatavasti üksikakt. Kui te peate silmas mind kui õiguskantslerit, siis põhiseadus ei anna mulle õigust Riigikogu otsust protestida. Küll aga annab põhiseadus igaühele õiguse pöörduda avalduste ja märgukirjadega asjakohaste instantside poole. Niisugusel juhul ma reageeriksin otsekohe kirjaga, et see või too otsus on vastuolus nende ja nende põhiseaduse sätetega. Tegelikult korda, mis seda kõike reguleeriks, meil kahjuks ei ole. Aga ma arvan, et niisugune kord peaks olema ja asi peaks käima kohtu kohtu.

**Aseesimees**

Tänan! Toomas Alatalu, teine küsimus.

**T. Alatalu**

Lugupeetud juhataja, lugupeetud härra õiguskantsler! Ausalt öeldes tunnen ma teile parasjagu kaasa, sest te peate meile kogu aeg meelde tuletama, et rääkisite sedasama eelmisel ja üle-eelmisel aastal. Kuigi te teete ettepanekuid teile omases stiilis, mitte pealekäivalt, võib ikkagi aru saada, et tegemist on ettepanekuga. Kui palju teie ettepanekutest, mis te olete teinud oma esinemistel Riigikogus, ütleme, viimase kolme aasta jooksul, on leidnud arvestamist? Ja küsimuse teine pool. Kas töö efektiivsemaks ja resultatiivsemaks muutmise huvides oleks mõeldav, et Riigikogu fraktsioonid või komisjonid pärast teie ettekande kuulamist reageeriksid sellele kolme kuu või poole aasta jooksul? Siit veel üks väike lisaküsimus. Te märkisite, et saatsite oma ettepanekud majanduskomisjonile. Kas seal reageeriti neile?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Ma alustan vastamisest viimasele küsimusele. Ettepanekud tõepoolest läksid majanduskomisjonile. Minu vanemnõunik käis seal ja ma sain nende eest üpris viisaka tänuavalduse. Tänu muidugi on tore asi, aga mitte see, mida vaja oleks. Ettepanekute kohta tehakse raudset statistikat. Siin ei ole muud varianti, kui peab lõpuni minema. Kõigile ettepanekutele on nii või naa reageeritud. Ettekannete kohta pean ütleva, et enamik nendes väljendatud seisukohti on leidnud hilisemas seadusloomes kasutamist. Relaksatsiooniaeg on olnud kaks-kolm aastat, aga seegi on hea tulemus. Seekordki mõtlesin ma ettekannet tehes, et võib-olla oleks õige lisada ülevaatele kõik seisukohad, mida pean vajalikuks seaduste muutmisel või uute seaduste loomisel otseselt arvestada.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Jaanus Männik, teine küsimus.

**J. Männik**

Aitäh, härra juhataja! Austatud õiguskantsler! Te rääkisite oma ettekandes viieprotsendilise valimiskünnise ja Riigikogu fraktsioonide moodustamise seosest. Palun kommenteerige seda detailsemalt. Milles on probleem?

**E.-J. Truuväli**

Tänan küsimuse eest! Ma pean silmas seda, et kui on viieprotsendiline künnis ja see annab viis kohta Riigikogus, siis tuleks ka fraktsiooni liikmete minimaalne arv määrata selle järgi. Minu arust peaks see olema viis, mitte kuus. See on puhtalt proportsionaalsuse nõue.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Aino Runge, teine küsimus.

**A. Runge**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud härra Truuväli! Andke andeks, et ma tulen tagasi küsimuse juurde, mille esitasin varem. See puudutab omandireformi. Tähendab, omanikule tagastatakse omand, näiteks elamu, millele üürnikud on oma rahadega teinud juurde-, peale- ja allaehitisi. Need antakse nüüd koos elamuga õigusjärgsele omanikule. Kuidas sellest aru saada? Mida peavad ette võtma inimesed, kes sellega kaotavad vara, mis põhiseaduse järgi peaks kuuluma neile?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Iga probleemi puhul tekitab tihti peale raskusi see, et mööda on läinud teatud hulk aega, mida tagasi kerida ei ole võimalik. Järelikult jääb üle ainult hüvitamine. Aga hüvitamine saab niisugusel juhul toimuda ainult riigi, mitte teise omaniku arvel. Teiselt poolt teatavasti kehtis reegel -- ja seda kasutatakse ka praegu --, et kui tegemist on nn kommunaalmajaga, mida on heakorrastatud, st sinna on raha sisse pandud, ja see kuulub näiteks munitsipaalomandisse, siis on võimalik vastavate dokumentide olemasolul tõendada kulutuste olemasolu, mis korvatakse. Ilmselt tuleb seda mehhanismi kasutada. Aga ma ütlen veel kord, et nii põhiseadus kui ka nn head tavad ja Euroopa inimõiguste konventsioon ei käsita seadusliku protsessina seda, kui tagantjärele pannakse peale kohustusi, näiteks võlakohustus. See on probleem, mida ilmselt peaks üksikasjalikumalt lahkama.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Arvo Haug, palun!

**A. Haug**

Lugupeetud õiguskantsler! Mul on väga lihtne küsimus. Kas see, kui inimesel on kaks passi, üks ühe ja teine teise riigi oma, on Eesti seaduste järgi seadusvastane?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Iga lihtne küsimus on tegelikult väga keeruline. Kui otse vastata, siis võib olla ka 50 passi. Küsimus on ainult selles, mitut neist kasutatakse. Kollektionääril võib olla 50 passi, see ei ole probleem. Aga mitme passi omamine selles mõttes, mida küsija silmas pidas, loomulikult ei ole kooskõlas seadusega.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Elmar Truu.

**E. Truu**

Aitäh! Härra õiguskantsler! Oma ettekandes te puudutasite ka rahvusvahelisi konventsioone, millega Eesti on ühinenud. Teatavasti paneb konventsioonidega ühinemine riikidele terve hulga kohustusi. Minu küsimus puudutab ühte konkreetset akti, nimelt ÜRO Peaassamblee poolt 1989. aastal vastuvõetud lapse õiguste konventsiooni. Eesti ühines sellega 1991. või 1992. aastal. Riigikogus me ratifitseerisime selle alles käesoleva aasta algul. Nagu teiste konventsioonide puhul, peame ka selle täitmise kohta esitama aruandeid. Kui pärisin sotsiaalministrilt ja välisministrilt, kuidas lapse õiguste konventsiooni täidetakse ja millal selle kohta aruanne esitatakse, ei osanud nad vastata. Kes peaks jälgima lapse õiguste konventsiooni täitmist ja selle kohta aruande esitamist?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh küsimuse eest! Tava on niisugune, et üldjuhul teostab igas riigis konventsioonide täitmise üle järelevalvet ja kontrolli välisministeerium või see ministeerium, kelle valitsemisalasse vastav valdkond kuulub. Meil on selleks käesoleval juhul Sotsiaalministeerium. Kahjuks pean ütlema, et andmed, mida ma olen saanud õige mitmete Läänemeremaade komisjonide käest, viitavad sellele, et Eesti aruandeid konventsioonide täitmise kohta tähtjaks ei esita või jätab need üldse esitamata.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Valve Raudnask, palun!

**V. Raudnask**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Te ütlesite, et igas vähegi sündsas riigis -- sõna oli küll teine -- on alkoholiseadus, aga Eestis seda ei ole. Peale muu, nagu te rõhutasite, on alkoholiseadus ka rahva ellujäämise seadus. Mis te arvate, kas me oleme selle lihtsalt unustanud, kahe silma vahele jätnud või on alkoholiseaduse puudumise taga midagi rohkemat?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Unustamisega ilmselt tegemist ei ole, sest igas kaupluses vahib viinapudel ostjale vastu. See, kas seaduse puudumise taga kohe mustad jõud peituvad, on iseküsimus. Tõenäoliselt on siin tegemist mõnevõrra naivistlike arusaamadega turumajanduse vabadusest. Põhjus on minu arvates selles.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Endel Lippmaa.

**E. Lippmaa**

Mul on konkreetne küsimus. Kas Venemaa kodaniku Jevgeni Kogani kandideerimine Tallinna Linnavolikogusse on seadusega kooskõlas? Kui ei ole, siis mis tema kandideerimise vastu ette võetakse?

**E.-J. Truuväli**

Täpselt samuti, härra Lippmaa, nagu teie küsimust esitades, teen ma sellele vastates näo, nagu ei teaks, et härra Kogan on ka Eesti Vabariigi kodanik. Kehtiva seaduse kohaselt ei ole teise riigi kodanikul õigust volikokku kandideerida. Mida niisugusel juhul tehakse? Käiku läheb ainult üks menetlus: valimiskomisjon kustutab Eesti kodakondsusesse mittekuuluva kandidaadi nimekirjast, kui ta juba registreeritud on. Muud võimalust ei ole.

**Aseesimees**

Täna, härra õiguskantsler! Rohkem küsimusi ei ole. Sellega on meie päevakord ammendatud. Nägemiseni! Istungi lõpp kell 11.42.