

Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli ettekanne Riigikogus 28. septembril 1995

Väljavõte Riigikogu stenogrammist

2. Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega

Esimees

Austatud õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli! Palun teid ettekandeks Riigikogu kõnepulti.

E.-J. Truuväli

Härra esimees, lugupeetavad Riigikogu liikmed, daamid ja härrad! Enne ülevaate põhiküsimuste juurde asumist lubatagu teha järgmised selgitavad märkused. Esiteks. Teile väljajagatud Riigikohtu esimehe ja õiguskantsleri poolt allakirjutatud materjal sisaldab kahe järelevalveinstitutsiooni seisukohti, mis on kujunenud põhiseaduse rakendamise käigus. Analüüs sisaldab meie arvates õiguse ab-d, mille tunnistamine ja õige interpretatsioon garanteerib õigusloome vastavuse põhiseadusele. Seepärast tuleb seda materjali pidada käesoleva ülevaate orgaaniliseks osaks. Tõsi, tuleb tunnistada, et kõnesolev materjal ei sisalda kaugeltki probleemi kõiki aspekte ja seda eeskätt nende vähese teoreetilise käsitluse ja praktika üldistuse tõttu, aga ka seetõttu, et riikluse ülesehitamine on alati ees tema seletamisest. Mõnele neist püüan läheneda oma ülevaates. Teiseks. Ülevaate esitaja taotleb eelmise aasta seadusloome käsitlemisel mitte niivõrd olukorra detailset analüüsi, vaid põhiliste vajakajäämist põhjuste teoreetilist ja praktilist selgitamist. Samuti püüan avada uute lahendamist nõudvate probleemide olemust, mille lahendamisest on seni sageli loobunud või seda edasi lükatud. Niisugusest taktikast tuleb loobuda. Ülevaate aluseks olev informatsioon on põhiliselt saadud õiguskantslerile põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannete täitmise käigus, sealjuures sõnaõigusega osavõtust Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse koosolekutest. Sellele lisaks on laekunud hindamatut teavet pöördumistest õiguskantsleri poole ja järelepärimistest. Neid on registreeritud üle 500. Samuti oleme ammutanud teavet kirjutavas ja elektroonilises pressis avaldatud materjalidest, komandeeringutelt maakondadesse ja kodanike vastuvõttudelt jne. Sel teel laekunud ja laekuv informatsioon loob meie arvates head eeldused toimivate protsesside ja õigusolustiku objektiivsemaks mõistmiseks. Ma annan endale aru, et heast tahtest hoolimata ei saa ülevaade olla päris vaba ühe ametkonna nägemusest, millega ei pruugi kõiges nõustuda. Kõrge kogu! Esimene küsimuste plokk, millel peatun, käsitleb põhiseaduse realiseerumist. Teen seda kahest aspektist. Esimene aspekt on puhtalt juriidiline ja käsitleb valdavalt õigusloomet. Teine on väärtuseline aspekt, õiguslaste printsiipide mõistmise, avamise ja praktilise omaksvõtmise aspekt, mis moodustab põhiseaduse ja selles kinnistatud rahvusvaheliste normide õigusliku karkassi ja hinge. Alustan esimesest plokist. On esmatähtis, et meil oleksid seadused, mida näeb ette põhiseaduse § 104 ja põhiseaduse need sätted, kus ühiskondlike suhete alused, juhud ja kord nähakse ette sätestada õiguslikult seadusega ja ainult seadusega. Mõlemal seaduste grupil on konstitutsioonilise seaduse tähendus. See tähendab seda, et nad moodustavad õigustloovate aktide püramiidi aluse. Milline on selle määratluse praktiline tähtsus ja tähendus seadusandjale? See tähendab seda, lugupeetud Riigikogu liikmed, et konstitutsiooniliste seaduste regulatsioon peab olema maksimaalselt ammendav, neil puudub delegatsioon täitevvõimule või see on minimaalne ja äärmiselt detailne, ilma selleta ei garanteerita seaduste ülimuslikkust ja lõppastmes parlamentaarset riigikorda. Kas meie riik on eespool märgitud ja kontinentaalõigussüsteemis üldtunnustatud tunnuse alusel parlamentaarne riik? Sellele püüame koos teiega leida vastuse mõnevõrra hiljem. Kehtiva põhiseaduse alusel on põhiseaduse §-s 104 fikseeritud seadustest siiani kehtestamata viis olulist konstitutsioonilist seadust. Ja need on: Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikme tasu seadus, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus, kohtute seadus, erakorralise seisukorra seadus ja Vabariigi Presidendi valimise seadus. Osaliselt puuduvad põhiseaduse § 104 15. punktis märgitud seadused, see tähendab välis- ja siselaenukesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused. Siia tuleb veel lisada järgmised, oma olemuselt konstitutsioonilised seadused. Need on

eriolukorra seadus, riigikaitseorganisatsioonide seadus ja rida teisi põhiseaduse §-st 14 tulenevaid seadusi. Tsiteerin seda paragrahvi: "Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus." Just põhiseaduse § 14 nõudest tulenevaid seadusi on meil üsna palju puudu, näiteks individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. Samuti puudub meil põhiseaduse § 44 3. lõikes seadusega sätestatud õigus, et kodanikul on õigus saada teavet enda kohta riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavatest andmetest seadusega reglementeeritud korras. Seadusega vajab reguleerimist ka põhiseaduse § 44 1. lõikes ning §-s 45 sätestatu. See on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni trükis, pildis või muul viisil. Ühtlasi tuleb sätestada juhud ja kord selle vabaduse piiramiseks nii isikute kui ka ametiisikute suhtes. Põhiseaduse § 48 2. lõike kohaselt relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus jne. Viimase seaduse olemasolu korral ei oleks toimunud nn jäägrikompaniiga seotud sündmusi. Tahaksin siin korrata varemöeldut: riigiorganitele antud pädevus on tema kohustus, mida ei saa täita selektiivselt, see tähendab seda, et seadusandja peab andma seadusi, mida otseselt näeb ette põhiseadus. Pean mõnna, et eespool mainitud konstitutsioonilistest seadustest on paljud menetluses või koostamisel, kuid sellele vaatamata on põhiseaduse §-s 104 märgitud seadustest puudu tervelt neli. Tuleb konstateerida, et Eesti õigussüsteemi kujundamisel on faktiliselt olnud prioriteetne ja efektiivne eraõiguse normistiku loomine. See on vastupidine tendents sellele, mis oli Eesti Vabariigis aastatel 1920--1940. Tulemusi tuleb hinnata kõrgelt, kuid samas tuleb endale aru anda, et eraõiguse rakendamine reeglina takerdub, kui seda ei toeta avalik-õiguslik normistik. Viimase puhul on mahajäämus märgatav. Seda näitas ka konstitutsioonilise seadusandluse mahajäämuse analüüs. Mahajäämus on otsesõnu öeldes väga ohtlik demokraatlikule rahvavõimule, sest sellises olukorras ei toimi või toimib nõrgalt põhiseaduse §-s 1 sätestatu: "Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas." Paragrahv 13 deklareerib, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele ning seadus kaitseb igaühte riigi omavoli eest. Eespool ma juba tsiteerisin § 14 põhimõtet, et inimeste õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kahjuks süveneb ametkondlik ja ametnike suva ning vastutamatus. Muide, ajakirjanduses on meie ametnikke tituleeritud jäärpäisteks, ametnike suva ja ebaprofessionaalsust on peetud Eesti riigikorra suurimaks nõrkuseks ja ohuks jne. Niisuguses olukorras jääb isiku õiguste ja vabaduste kaitse raskus üha enam põhiseaduse §-s 15 sätestatud võimalusele, mis tähendab seda, et inimene on sunnitud pöörduma kohtu poole. Keda siis riigi- ja kohtuvõimu võimaliku kollisiooni puhul süüdistada? Meil on juba hulk näiteid selle kohta, et süüdlaseks peetakse kohut ja ka põhiseadust. Bürokratia suva ja omavoli tekitab suuremaid või väiksemaid probleeme igas riigis. Eesti Vabariigi kordumatu eripära on see, et seda ei tunnustata riigi tasandil. Isegi mitte pärast seda, kui riigiprokurör on hoiatanud bürokratliku suva äärmusliku vormi -- politsei riigi -- eest. Lahendus? Esmalt tuleb forsseerida kogu avalik-õigusliku normistiku väljatöötamist ja olemasoleva uuendamist. Seejuures tuleb õigesti määratleda prioriteedid: see tähendab demokraatia põhimõtteid, ennekõike isiku -- nii füüsilise kui juriidilise isiku -- õiguste ja vabaduste kaitse põhiseaduses sätestatu mõttes ning riigi ja kohalike omavalitsuste, see tähendab ennekõike nende ametnike vastutuse vältimatus. Euroopa Kohus tunnustab Euroopa Ühenduse õigusliku korra õigusallikatena kindlaid printsiipe -- meil tunnustatakse õigusallikana harjumuslikult ainult õigustloovas aktis sisalduvat normi --, seejuures esimesena, tsiteerin: "Euroopa Ühenduse vastutuse aspektid kahju korral, mis on tekitatud tema institutsioonide või töötajate tegevuse tõttu." Mida see meile tähendab? Seda, et me ei saa Euroopa Liidu uksest enne sisse, kui me oleme tunnistanud sama põhimõtet ja selle järgi ka oma riigis käitume. Viimase tagamise õigusliku baasi peaks andma haldusprotsessi seadustiku väljatöötamine. Märkigem, et Eesti õiguskultuuris ja õigusloomes on haldusprotsessil oma tugev traditsioon professor Kliimanni tööde näol. Tartu Ülikoolis ja Riigikohtus on uuenenud ja Euroopa õiguskeskustes koolitust saanud tugev haldusõiguslaste kaader, kelle abil on võimalik teoreetiliselt hästi põhjustatud ja praktiliselt efektiivselt rakendatava haldusõigusliku normistiku uuendamine või uue loomine. Ja nüüd põhiseaduse rakendamise teine aspekt. Nimetaksin seda tema väärtuseliseks aspektiks. See on mitte üksnes tema sõna (sätte), vaid vaimu omaksvõtt. Paradoks on selles, et põhiseadusel rajaneva normistiku loomist peetakse raskeks ja esmaseks ülesandeks kui põhiseaduse vaimu juurdumist. Tegelikkus on vastupidine, sest puudutab inimloomust ja tema harjumusi. Üheks lakmuseks on argument: see ja see on otstarbekas, vajalik, hädapärane, nüüd pole enam midagi muud teha, kõik kukub kokku jne. Tihti heidab see kõrvale meie põhiseaduse hinge, see tähendab

tema põhiprintsiibid, demokraatlikkuse, rahva võimu, legaalsuse, võimude lahususe jne. Millal võime öelda, et põhiseadus on rakendunud ka väärtuseliselt? Seda saame teha siis, kui nn otstarbekuse raamideks vääramatult tunnistatakse demokraatlikkus, rahva võim, legaalsus, ennekõike ja alati legaalsus. See on meid hoidnud, kui kasutada president Lennart Meri sõnu, nn germaani õiguse vihmavarju all, mille sisu, tähendus -- ja kui soovite --, siis ka jõud seisneb nende eespool mainitud printsiipide ülimuslikkuse tunnustamises. Igaüks siinoljaist võib meenutada neid olukordi meie riikluse praktikas, kus mainitud printsiipide tunnistamine on kõikuma löönud või unustatud. Aga Euroopa Liidu õiguse abc kohaselt on esmase tähtsusega paljude eespool märgitud printsiipide tunnistamine, millest oluline osa võib meile suuri raskusi tekitada ja on ka juba osaliselt tekitanud. Toon näiteks printsiibi, mille kohaselt seaduspärased ootused peavad olema kaitstud. Meil on selle printsiibi alusel tehtud üks Riigikohtu lahend, mida sugugi mitte kõik ei ole üheselt heaks kiitnud. Tahan rõhutada, et põhiseaduse, seaduste ja rahvusvaheliste kohustuste väärtuselise aspekti mõistmine ja omaksvõtt on primaarne ja praktiline nõue, milleta meie õigussüsteemi kooskõlla viimine Euroopa õigusega võib anda valusa tagasilöögi, kõnelemata koomilistest ja piinlikest olukordadest. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 kohaselt on enne põhiseaduse kehtestamist vastuvõetud õigusaktid jõus seni, kuni neid ei ole muudetud või tühistatud. Kui seni on selle sätte vastavust põhiseadusele püüdnud näha ennekõike radikaalselt meelestatud poliitikud ja isikud, kelle võimalikke ja sageli ettekujutatavaid õigusi põhiseaduse § 32 rakendamine piirab, siis viimasel ajal on mõne mitte esimese suurusjärgu poliitiku arvates saanud nn reformiseadusandluse täiustamise ja reformide läbiviimise takistuseks just nimelt põhiseaduse rakendamise seaduse § 2. Kui proua Liia Hänni väitis konstitutsioonikohtu pädevust käsitleval seminaril käesoleva aasta mais, et meie põhiseaduse stabiilsus töötab vastu reformidele, siis üks niisugune vastutöötaja on kahtlematult põhiseaduse rakendamise seaduse § 2. On kostnud hääli, et reformiseaduste puhul ei tule juhendada mitte sellest sättest, vaid säilitada reformiseaduste eristaatus põhiseaduse suhtes. Jäädes legaalsuse printsiibi juurde, ei ole ilma põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 muutmiseta, see tähendab põhiseaduse muutmise korras, reformiseadustele sellise tähenduse andmine võimalik. Teine aspekt. Põhiseaduse § 15 koostöimes § 3 ja § 152 2. lõikega pakub kaitset nii enne kui ka pärast põhiseaduse jõustumist vastuvõetud õigusaktide eest, kui neid tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks. Omandireformi aluste seadus ei tugine õigusliku järjepidevuse põhimõttele. Kuna õigusvastaselt võõrandatud vara loetakse enne tagastamist riigi omandis olevaks, püsib pidevalt kontseptsiooni kokkuvarisemise oht. Oskuslikult sooritatud rünnak, kasutades põhiseaduse §-s 15 antud õigust nõuda õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamist, võib tuua kaasa omandiõiguse järjepidevuse tunnistamise kohtus ja Riigikohtus. Pärast seda ei ole meil enam endisi omanikke, vaid omanikud ja pärijad, kelle vara on võõras valduses. Vara kompenseerimisel tuleb tingimusteta kohaldada põhiseaduse § 32. Vara senise kasutaja poolt vara korrashoiuks tehtud kulutused kuulutatakse hüvitamisele asjaõigusseaduse sätete kohaselt. Edasi. Reformi kiirendamise ja lihtsustamise juures tuleb silmas pidada eelkõige inimest, et reform ei muutuks veelgi ametnikukesksemaks. Mitte ametnikul ei pea olema lihtsam, vaid inimese õigusi ja majanduslikke huve tuleb senisest rohkem arvestada. Reforme tuleb teha inimese huvides ja tema tahte järgi, sest selles peituvad liikumapanevad jõud. Keskenduda tuleks vahenditele, mida konkreetne inimene saaks kasutada oma nõude kiiremaks lahendamiseks. Kui reforme ei saa teha inimese soovi järgi, siis asjad ei arene. Rõhutan, et inimesed ei kiirusta neile sobimatu lahenduse vastuvõtmisega. Ja see on ka loomulik. Reformiseaduste sagedane parandamine ja täiendamine õigustab äraootavat hoiakut. Maareformi kiirendamisele ei aita mingil määral kaasa see, kui võtta õigustatud subjektidelt võimalus endist kinnistut selle kaasomandisse võtmise asemel jagada iseseisvateks, ainuomandis olevateks kinnistuteks. Parajasti on ettevalmistamisel maareformi seaduse muutmise eelnõu, mis näib just ametnikule mugavama lahenduse suunas minevat. Põllumajandusreformi läbiviimise kogemus peaks meile õpetama, et reformi kiirest läbiviimisest on sootuks tähtsam inimeste õiguste ja huvide arvestamine reformi elluviimise käigus. Teine küsimuste plokk, millel põgusalt peatun, on seotud põhiseaduse muutmise kavatsustega. Põhiseaduse muutmise ärgitamine on vaieldamatult Eesti õiguskultuuri traditsioon. Võib-olla koguni ainus kultuuritraditsioon. Selleks kutsuti üles juba 1920. aastal Asutavas Kogus mõni minut pärast põhiseaduse vastuvõtmist. Samas vaimus on jätkatud. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 andis selleks rahvale võimaluse rahvaalgatuse korras. Et Riigikogu jättis rahvaalgatuse korra seaduse vastu võtmata, siis oli igasugune katsegi määratud tagasilükkamisele ja läbikukkumisele. Seejuures tehti seda juriidiliselt väga korrektset. Ma mõtlen tagasilükkamist. Julgen pidada rahvaalgatuse korra seaduse puudumist, täpsemalt

öeldes selle teo algatamise tahtmatust, põhiseaduse rakendamata näiteks tema väärtuselisest aspektist. See on rahva võimu üliluslikkuse mittetunnistamise musternäide. Tahtmatult tekib küsimus, kas on rikutud põhiseadust, kui ei ole tagatud temas fikseeritud õiguste realiseerimise võimalus, ja kes kannab vastutust? Pean konstateerima, et meie põhiseadus on üllatavalt hästi toime tulnud. Ma ei näe, et põhiseadus oleks takistanud riikluse ja õigussüsteemi loomist. Küsimus on pigem selles, et ei ole rakendatud mehhanisme. On võimalik, et seda ei ole suudetud teha, ei ole mõistetud põhimõtet, mis teeks põhiseaduse kõigiti realiseeritavaks, seda eriti palju vaieldud 8., 25., 32. paragrahvi osas. On avaldatud arvamust, et neid tuleks tingimata muuta. Samas on selge, et põhiseaduse muutmine tulevikus on vältimatu juba ainuüksi Euroopa Liiduga ühinemise tõttu. Leian, et Justiitsministeeriumi algatus põhiseaduse muutmise mehhanismi ja korra väljatöötamiseks on tehtud õigel ajal. Kuid nii kaua, kuni meil põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 järgi kehtivad mitme poliitilise režiimi poolt kehtestatud õigusaktid, on olemasolevat õigussüsteemi tasakaalust välja viimata väga raske põhiseadust muuta. Samal ajal jätkub eriti avalik-õiguslikus valdkonnas uute seaduste vastuvõtmine. Oleks igati otstarbekas, kui muudatuste ettevalmistamise periood oleks piisavalt pikk, et selle käigus oleks võimalik senist õigusloomet ja praktikat põhjalikult analüüsida, tehes seda maksimaalse osalusdemokraatia olukorras ja ühiskondliku konsensususe alusel. Rahva osalus demokraatias ja maksimaalne ühiskondlik konsensus on eriti olulised kas või sellest aspektist, et vältida tulevikus nn pette- ja meelitussätetega eelnõude esitamist, mida ei kavatseta kunagi täitma hakata. Lugupeetav Riigikogu! Lähen ülevaate viimase plokki, õigustloovate aktide üksikute liikide probleemide juurde. Formaalsjuriidiliselt võib ülevaates käsitletava perioodi riigivõimu- ja kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadustele pidada peaaegu probleemituks, kui lähtuda järelevalve korras protestitud seaduste ja neist alamal seisvate aktide arvust. Nii Vabariigi Presidendi kui ka õiguskantsleri järelevalve ja kohtute otsuste põhjal on võimalik välja tuua õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega vastuolu peamised põhjused. Esimene põhjus. Akti andnud organ on ületanud oma pädevuse. See on enam levinud kohalike omavalitsuste ja täitevvõimuorganite puhul. Teiseks. Pädevuse piiramine. See on enamasti aset leidnud Vabariigi Presidendi suhtes. Kolmandaks. Vastuolu põhiseaduse või seaduste puhul valitsuse ja ministri aktides. Vastates arupärimistele olen kahel korral põhjendanud vajadust vastu võtta õigusloomealane seadus. Täna väidan jätkuvalt sama. Olukord õigustloovate aktide ettevalmistamisel ei ole sugugi muutunud. Seda näitavad ilmekalt järgmised momendid. Esiteks. Eelnõud, eriti kehtivate seaduste muutmist käsitlevad eelnõud, on tihti ainult visioonid, nägemused. Teiseks. Eelnõude seletuskirjad on formaalsed. Kolmandaks. Eelnõu ei tugine kõigekülgsele sotsiaalsete suhete ja kehtivate õigusnormide võimaluste analüüsile. Neljandaks. Eelnõud on juriidiliselt ebaküpsed, normitehniliselt küündimatud. Viiendaks. Ratsionaalsus ja legaalsus on omavahel vastuolus. Pean õigeks, et Riigikogu juhatus, peaminister ja kohalike omavalitsuste vastav instants peavad seaduse kaudu täitma oma volitusi, mis sunnivad eelnõude esitajaid täitma eelnõudele omaseid põhinõudeid. Riigikogu igal fraktsioonil, komisjonil, valitsusel, Riigikantseleil ja ministeeriumidel on oma aparaadi näol vastav kaader, kes peab oskama ja suutma poliitilise tahte õiguslikult fikseerida. Riigikogu seadusandluse puhul käsitlen ülevaates mõningaid küsimusi, mida formaalsjuriidiliselt ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid mis ometi objektiivselt nõrgestavad parlamentaarset riigikorda, seaduslikkust ehk legaalsust, soodustavad õiguslikku nihilismi, täitevvõimu tugevdamist (tihti näiliselt), riigivõimu ja tema organite tegevuse määratlematust ja kindla piiri puudumist, pädevuste segiajamist ja bürokraatia tugevnemist. Lisaks teile esitatud materjalides esitatule kommenteerin veel järgmisi momente. Esiteks. Suvalised, põhiseaduse sätte, kuid veel rohkem tema vaimuga vastuolus olevad delegatsioonid, ennekõike generaaldelegatsioonid täitevvõimule, tema alamate ja isegi põhiseaduses fikseerimata lülidele. Näiteks annab toiduseadus suured volitused vastavale komisjonile ja ametile ning seab ka tema ette kohustuse anda aru Riigikogu ees. Teiseks. Lüngad seadusandluses, ennekõike konkreetsetes õigusaktides, mis on tingitud juba eespool nimetatud vigadest, samuti pealiskaudselt ja ebapiisavast informatsioonist. Kolmandaks. Õigusakti jõustumise ja toime eriaegsus, mis on otseses determinatsioonis siin esitatud esimese ja teise momendiga. Toon selle kohta mõned näited. Avaliku teenistuse seaduse toimimiseks ei ole raha ega rakendatavaid täitevvõimu akte. Relvaseadus nõuab 50 täitevvõimu akti vastuvõtmist, mida siiani ei ole tehtud. Planeerimis- ja ehitusseadus jõustub lähiaegadel, see nõuab 18 täitevvõimu akti vastuvõtmist ja mitme seaduse muutmist või täiendamist. Need on väga tüüpilised näited. Kuna lisatud materjalides on piisava selgusega välja toodud mõistete, nn legaaldefiniitsioonide tähendus, siis

ma ei pea sündsaks kolmandat korda sellel teemal Riigikogu ees peatuda. Märgiksin ainult, et seadustesse põhiseaduse sätete täpne ülekandmine on küll võimalik ja sageli vajalik, kuid institutsiooni staatuse, näiteks "Vabariigi President on riigikaitse kõrgeim juht" või "Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi" ülekandmine seadustesse on objektitu. Enamasti meil nii talitatakse ja enamasti võimaldab see suvalisi tõlgendusi. Ennekõike kehtib see nn volituste ehk delegatsioonide kohta. Euroopa riikides kehtivad selle kohta kindlad reeglid, mida tunnistati ka Eesti Vabariigis kuni 1940. aastani. Esiteks. Volitus ehk delegatsioon ei tohi rikkuda võimude lahusust. Näiteks annab seadus mingis küsimuses delegatsiooni ministrile või ameti peadirektorile, kuid peaks andma Vabariigi Valitsusele või tema poolt volitatud valitsusasutusele, mitte riigiasutusele. Teiseks. Volitus ehk delegatsioon ei tohi olla vastuolus seaduslikkusega, ennekõike põhiseaduse ülimuslikkusega. Näiteks annab seadus delegatsiooni täitevvõimule, kuid põhiseaduse järgi on vastava küsimuse reguleerimine ainult seaduse objekt. Näiteks toon Riigikohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud politiseaduse muutmise seaduse sätte. Kolmandaks. Üld- ehk generaaldelegatsioon võib viia täitevvõimu -- selleks võib olla isegi Vabariigi Valitsusest madalam lüli -- faktiliselt seadusandja rolli. See tähendab parlamentaarset riigikorra tunnuste nõrgenemist. Neljandaks. Volitus ehk delegatsioon ei anna ühest arusaama, see tähendab seda, kas delegeeriti valitsusele subdelegatsiooni õigusega või mitte. Meil kasutatakse selleks formuleeringut "Vabariigi Valitsuse poolt määratud korras". Selle all võib mõista, et vastava korra määrab Vabariigi Valitsus oma määrusega -- see on üks lahendusvariant või määrab valitsus oma määrusega korra alused subdelegatsiooniga, andes vastava õiguse ühele või mitmele ministeeriumile. Seejuures võib subdelegeeritav talle antud õiguse anda -- näiteks elektri ja põlevkivi hinna määramise -- ministri pädevusse. Milleni see viib? Kui ühes seaduses on juurdunud massiline delegeerimine, siis loob faktilise normistiku täitevvõim, mitte seadusandja. Tema ainult delegeerib. Täitevvõim on lähedal riiklikule praktikale, mistõttu tema puhul mõiste "otstarbekus" on ahvatlevam kui legaalsus ehk seaduslikkus. See on kriteerium, mis määrab generaaldelegatsiooni ühe või teise variandi valiku. Praktikas tähendab see suvaõigust, kuid suvaõigust mitte Euroopa õiguse tähenduses. Teine probleem. Lüngad seadustes. Need on üldiselt tingitud seaduste staatilisest iseloomust ja tegelikkuse dünaamikast. See on üldine. Meil ei ole see paraku põhiline põhjus. Põhiline on eelnõude nõrkus ja seaduste vähene regulatiivsus, mida korvatakse volituste ehk delegatsioonidega täitevvõimule, ning regulatsiooniobjektide piiramine viidetega seni veel puuduvatele seadustele, kuigi nende järele puudub tihti vajadus, samuti palju kordi kõneldud legaldefiniitsioonide puudumine, sätetuse laenamine teiste riikide õigusaktidest või rahvusvahelistest aktidest. Kui neid probleeme käsitleda koos delegatsiooni probleemidega, siis saab selgeks, mis või kes meil sünnitab põhiseaduse vastaseid täitevvõimu akte. Samas on ka teisi probleeme, mis tulenevad nn ebaehtsatest lünkadest. Faktiliselt neid ei ole, sest ei tunta seadusandlust, eriti normide koostoiimet; puudub mehhanism materiaal-õiguslike normide rakendamiseks. Toon näiteks välismaalaste seaduse, milles puudub igasugune delegatsioon ja mehhanism kodakondsuseta isikute tunnistamiseks. Sellele osutas tähelepanu Riigikohus. Probleeme on ka õigusaktide kättesaadavusega, eriti kohalikes omavalitsustes. Nõndanimetatud elektroonilise õigusaktide süsteemi rajamine on olnud edukas ärimaailmas, eriti panganduses. Niisuguse süsteemi üldine juurutamine peaks kujunema riikliku tähtsusega ülesandeks. Inimeste pideva koolitamise ja elektroonilise infosüsteemi rakendamise puhul ei oleks meie õigussüsteem kaugeltki nii auklik, nagu see arvatakse olevat. Kolmas probleem seondub kahe esimesega. Meie seadused jõustuvad, kuid ei hakka kohe toimima. Toimima hakkavad nad alles teatud aja möödumisel pärast jõustumist. Vahepealsel ajal ei arvestata vahvat õiguslikku nihilismi ja seaduse "remonti" täitevvõimu poolt. Seaduse jõustamine ei tähenda veel tema jõustumist, kuigi see peaks nii olema. Seaduse toimimiseks, mis on jõustumise eesmärk, on vaja hulk täitevvõimu akte, tihti koguni täiendavaid seadusi, finantsilist katet ja vastavat organisatsiooni. Eespool märgitud relva-, avaliku teenistuse ja teised seadused ei võimalda teistsugust järelust teha. Nüüd jõuan ma taas nende asjade juurde, millest ma olen kaks aastat pidevalt rääkinud. Jutt on nõuetest, millele seaduseelnõu ja seadus peab vastama. Teie lahel loal, daamid ja härrad, loen ette põhinõuded, mis eelnõude ja seaduste puhul kehtivad Soome Vabariigis. Eelnõu struktuur Eelnõu struktuur on järgmine ja selle seletuskirjas kasutatakse võimaluste piires järgmist standardjaotust. Standardjaotus: Eelnõu põhisisu Sisukord Üldised seletuskirjad 1. Sissejuhatus 2. Hetkeolukord 2.1. Seadusandlus ja praktika 2.2. Rahvusvaheline areng ja teiste riikide seadusandlus 2.3. Hetkeolukorra hinnang 3. Eelnõude taotlused ja põhiettepanekud 3.1. Taotlused ja nende saavutamise vahendid 3.2. Põhiettepanekud 4. Eelnõu

toime4.1. Majanduslik toime 4.2. Organisatoorne toime 4.3. Keskkonnatoime 4.4. Toime kodanikurühmade seisundile5. Eelnõu ettevalmistus5.1. Ettevalmistuse perioodid ja aineestik 5.2. Arvamused6. Teised eelnõu mõjutavad asjaolud6.1. Sõltuvus teistest eelnõudest 6.2. Sõltuvus rahvusvahelistest lepingutest ja kohustustestÜksikasjalised seletuskirjad 1. Seaduseelnõude seletuskirjad1.1. 1. Seadus-- peatükid -- paragrahvid1.2. 2. Seadus.....2. Konkretiseerivad sätted 3. Jõustumine 4. Sättestamise kord Mõni sõna kommentaariks. Eelnõu põhisisu avatakse nn üldistes seletuskirjades, millel on järgmised allosad. Esiteks. Hetkeolukorra analüüs, kus leiab käsitlemist: olemasoleva seadusandluse ja praktika vahekord; rahvusvaheline areng ja teiste riikide vastav seadusandlus; hetkeolukorra hinnang, s.o kahe eelmise analüüsi süntees. Teiseks. Eelnõu taotlused, nende saavutamise vahendid ning põhiettepanekute sisu. Kolmandaks. Eelnõu toime, s.o tema majanduslik toime (palju maksab), organisatoorne toime, keskkonnatoime ning toime elanikerühmade seisundile. Neljandaks. Eelnõu ettevalmistus, s.o ettevalmistuse periood (etapid) ja aineestik ning ekspertarvamused. Viiendaks. Nn teised eelnõu mõjutavad faktorid, s.o sõltuvus teistest menetluses olevatest või kavandatavatest eelnõudest ning sõltuvus rahvusvahelistest lepingutest ja kohustustest, sh kavandatavatest lepingutest jne. Eelnõu nn üksikasjalikud seletuskirjad käsitlevad eelnõu struktuuri ja põhistavad eelnõu iga osa (peatükk, paragrahv) lahendusi. Eraldi seletuskiri on nõutav eelnõu jõustumise küsimustes. Mu daamid ja härrad! Edasi käsitlem täitevvõimu akte. Vabariigi Valitsuse õigusaktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise taotlusi on olnud üksikuid. Oluliseks teguriks pean siin seda, et põhiseaduse § 141 2. lõike alusel on õiguskantsleril õigus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest, kus saab sisuliselt juba eelkontrolli korras põhilised vead kõrvaldada. Riigikohtus toimunud seminaril konstitutsioonikohtu pädevuse kohta esitas Euroopa Nõukogu esindaja teesi: võim peab tegutsema seaduste raames ja valitsus saab tegutseda ainult seaduste piirangute raames. Esitatud tees on tähelepanuväärne, sest see kehtib otseselt meie põhiseaduses sätestatu kohta. Vaatamata võimude lahususele, on seadusandlik ja täidesaatev võim õigusloomes tihedalt seotud. Seadusandja vead ja möödalaskmised võimenduvad Vabariigi Valitsuse ja ministrite poolt antavates õigustloovates aktides. Probleeme tekitavad seadustes sätestatud, ebakorrektselt vormistatud ja konkretiseerimata volitusnormid Vabariigi Valitsusele ja ministrile määruse andmiseks. Kui põhiseaduse § 87 6. punkti kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi, siis sama kehtib põhiseaduse § 94 2. lõike alusel ka ministri määruse kohta. Niisuguse sõnastuse puhul on tegemist liitkoosseisuga, mis tähendab mõlema tingimuse üheaegset täitmist. Mõiste "seaduse alusel" tähendab seda, et määruse andmiseks on vajalik seadusandja volitus ehk delegatsioon ning mõiste "tingimuste täitmiseks" eeldab määruse reguleerimise objekti piiritlemist ehk teisisõnu konkreetset õigusnormi, mille rakendamiseks määrus antakse. Piisava selguseta või hoopis umbmääraste delegatsiooninormide näiteid võib tuua hulganisti. Mõned neist. Enne põhiseaduse jõustumist vastuvõetud Eesti Vabariigi elamuseaduse § 7 sätestab Vabariigi Valitsuse võimkonna elamusuhete reguleerimisele, kusjuures selle paragrahvi 1. lõike 3. punkti kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus korteriüüri alused, 4. punkti järgi kehtestab valitsus ka korteriühistute ja muude elamualaste juriidiliste isikute tegevuse alused -- jällegi alused --, mis meie põhiseaduse järgi peaks olema seaduse ülesanne. Täiskasvanute koolituse seaduse § 5 1. punkti järgi võtab Vabariigi Valitsus vastu täiskasvanute koolitust reguleerivaid õigusakte. Autoriõiguse seaduse § 83 2. lõike kohaselt on Vabariigi Valitsusel ning Kultuuri- ja Haridusministeeriumil õigus anda määrusi käesoleva seaduse alusel ja täitmiseks. Äriseadustiku § 541 1. lõige annab Vabariigi Valitsusele lausdelegatsiooni kõigi sätete osas vastu võtta määrusi ja anda korraldusi. Meie arvates loob seadusandja sel teel täidesaatevale võimule tegutsemiseks segase ja arusaamatu volitusnormi. Kui sellisele delegatsioonile lisada eespool mainitud seaduste muud puudused, siis luuakse olustik, milles täitevvõimul puudub reaalne volitus seaduse täpsemaks rakendamiseks ja säilib pidev oht sattuda määruse andmisel vastuollu põhiseaduse ja seadustega. Praktikast taanduvad seadusandja poolt tekitatud lüngad nende otstarbekale reguleerimisele määrustega, kusjuures ähmastub piir seadusandliku ja täitevvõimu vahel. Praktika toob välja veel ühe sagedamini esineva puuduse, mil seaduse rakendamisel määrusega selgub tõeliselt seaduse lünklik ja ebapiisav regulatsioon. Sellisel juhul on ainuõige soovitada seaduse muutmist või täiendamist. Samas võib täheldada, et ka valitsuse istungitel esitatud määruste eelnõud sisaldavad samu puudusi ja vajakajäämisi mis seadusedki. Torkab silma mõistetega suvaline ümberkäimine, nõrk regulatiivsuse aste või ebapiisava täpsusega sätestatud kord, normitehniliste nõuete eiramine ja muu seesugune. Probleemaatiliseks on osutunud ka seaduste ja määruste eelnõude kooskõlastamine enne Vabariigi Valitsuse istungile

esitamist. Kui justiitsministri seisukoht esitatava eelnõu kohta on eitav, kui rahandusminister väidab, et seda õigusakti ei ole võimalik rakendada rahalise katte puudumise tõttu, siis on elementaarne, et niisugusel puhul peaksid need ministrid saama edasilükkava veto õiguse. See küsimus tuleks kohe maha võtta. Eelnõude kooskõlastamisel esineb juhtumeid, et ametkondadevaheliste komisjonide seisukohad, mille liikmed on tavapäraselt ametnikud, loetakse võrdseks kooskõlastusega. Seadus näeb ette, et kooskõlastuse annab ainult minister koos kantsleriga. Edasi. Ametid ja inspeksioonid on seni veel toimiva õigustloova tegevusega nõukoguliku anakronismi ere näide, sest nendele antud volituste maht pärineb Eesti NSV-st. Drastilise näitena võib tuua 1991. aastal vastuvõetud ja seni kehtivat kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 3. lõiget, mis sätestab Veeteede Ametile kaubandusliku meresõidu alastes õiguslikes ja majandusküsimustes üldkohustuslike aktide andmise õiguse. Järgmine näide. Kodakondsusameti peadirektor andis 1993. aasta 6. oktoobril välja käskkirja nr 67, mis kinnitas Eesti Vabariigi passimäärustiku rakendamise korra. See anti välja pärast põhiseaduse jõustumist ja Eesti kodaniku isikut ja kodakondsust tõendavate dokumentide seaduse jõustumist. See käskkirja kui õigustloov akt õnnestus tühistada alles pärast pikki ponnistusi käesoleva aasta 3. juulil tema vastuolu tõttu põhiseaduse ja seadustega. Ma sain mõni aeg tagasi härra Anti Liivilt ühe pöördumise, milles on juttu poliitiliselt täiesti vastutamatute institutsioonide tegevusest. Jutt on jälle Kodakondsusametist. See on ere näide bürokraatia vohamisest. Ma ei julgenud seda pöördumist lisada ilma saatja nõusolekuta Riigikogu dokumentide juurde, sest see oli saadetud otse minule. Kuid see oleks ilmselt olnud väga õpetlik dokument, te oleksite saanud näha, millega tegelevad paljud meie ametkonnad, nii-öelda superministeeriumid. Põhiseadusest tulenevalt on üldkohustuslike normide ehk õigustloovate aktide andmise õigus ainult Riigikogul, Vabariigi Presidendil (erandjuhul), Vabariigi Valitsusel ja ministritel.

Esimees

Härra õiguskantsler! Kas te palute aega juurde?

E.-J. Truuväli

Ma vabandan! Jah, ma eksisin aja arvestamisel. Ettekandes on veel 3 lehekülge, mille ettelugemine võtab umbes 10 minutit aega. Nüüd räägiksin kohalike omavalitsuste problemaatikast. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimine oli oluline samm demokraatliku riigikorralduse tugevdamisel. Kõik kohaliku elu küsimused peavad saama lahenduse kohapeal ning selleks peab riik seadusega ette nägema vajalikud ressursid. Kohalik omavalitsus tegutseb iseseisvalt, kuid kooskõlas seadusega. Juba selle asjaolu tõttu ei saa riiki ja omavalitsust vastandada. Kohalik omavalitsus ei seisa väljaspool riiki ega ole riigi vastukaaluks, vaid täiendab riigi keskvoimu, vabastab selle otsustamisest seal, kus üldriiklik reguleerimine pole hädavajalik. Seega riigi keskvoim ja kohalikud omavalitsused peavad tegutsema solidaarselt. Põhiseaduses ja äsja mainitud hartas sisalduv põhimõte -- kohalikud omavalitsused tegutsevad seaduse alusel -- paneb Riigikogule vastutuse jagada õiglaselt, otstarbekohaselt ja perspektiivitundega avaliku võimu teostamise funktsioonid ühelt poolt riigiorganite, eelkõige täidesaatvate riigivõimuorganite ja teiselt poolt kohalike omavalitsuste vahel. Nende täitmiseks peab olema ka vastav materiaalne kate, millest nii palju on juttu olnud. Kohalike omavalitsuste ja nende liitude esindajad ja maavanemad on avaldanud õigustatud meelepaha selle üle, et kohalikele omavalitsustele on püütud panna -- ning mõnikord on pandudki -- ülesandeid, mis toovad endaga kaasa kohalike omavalitsuste tulude vähenemise või kulude suurenemise ilma vastava rahalise katteta. Tahaksin Riigikogule tungivalt soovitada: peatada 1996. aasta riigieelarvega viimastel aastatel ilmnunud tendents riigi maksutulude tsentraliseerimisele ning suurendada kohalike eelarvete osa riigieelarve süsteemis, mis tagaks muu hulgas kohalikele omavalitsustele seni valitsusasutuste korraldada olnud funktsioonide eeskujuliku täitmise. Selleks on vaja uuesti läbi vaadata valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus, kohalike maksude seadus ja mitmed teised seadused nii, et kohalikel omavalitsustel oleks võimalik tegutseda plaanipäraselt ja perspektiivikalt. Ainult niisuguste tingimuste korral on olemas kõik eeldused põhiseaduse § 154 realiseerimiseks. Vaatamata sellele, et kohaliku omavalitsuse võimkonda ja tegevuse aluseid käsitlevad seadused ei ole veel ideaalseisus, ei õigusta see kohalike omavalitsusorganite seadusvastast tegevust, sealhulgas ka põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevate õigustloovate aktide vastuvõtmist. Selliseid juhtumeid on viimase aasta jooksul olnud kahetsusväärset palju, kokku on olnud neid 18. Lisan siia juurde, et 45% halduskohtusse esitatud asjadest on protestid kohalike omavalitsuste aktide suhtes. Seaduslikkuse eiramise väljendusvormiks on ka niisugune käitumine, et kohalikud omavalitsused juhivad küll täpselt nendele antud õigustest, kuid seaduste ja nende alusel antud

muude õigusaktide sätetest ja mõttest tulenevad kohustused volikogule või valla- ja linnavalitsusele ning nende ametiisikutele ja teenistujatele jäävad tähelepanuta, see tähendab seda, et neid ei võeta täitmiseks või täidetakse valikuliselt. On tunda, et kohalikud omavalitsused ei orienteeru täpselt kogu kehtivas õigussüsteemis. Sageli tuginevad nad oma aktides seaduse algvariandile, jättes tähelepanuta selle hilisemad muudatused ja täiendused. Alati ei ole niisugune olukord tekkinud seadustest teadliku möödahiilimise, vaid asjatundmatuse tõttu, sest paljudes kohalikes omavalitsustes on juriidiline teenistus nõrk või see koguni puudub. Vigu kohalike omavalitsuste tegevuses aitaks kindlasti vähendada tugev avalikkuse kontroll. Kuid selle efektiivsus on praegu madal eelkõige seetõttu, et inimesed ei tunne seadust, ei orienteeru meie õiguskorras. Seda on kiiresti muutumas seadusmaastikus ka võimatu loota. Pealegi ei ole kvalifitseeritud õigusabi kõikjal -- eriti maal -- kõigile kättesaadav ja taskukohane. Suhetes riigivõimu teise tasandiga -- maavanemaga -- on vajalik seadustada kohalike omavalitsusliitude staatus ja pädevus. Ja lõpuks maavanema täitevvõimust. Eelkõige puudutab see kohaliku omavalitsuse ja maakonna tasandi küsimusi. Põhimõtteliselt on väga tähtis asuda seisukohale, kas me soovime tegelikult riigivõimu detsentraliseerida ja positiivse vastuse korral teha seda nendes valdkondades, kus ülesannete täitmine maakonna või siis kohalike omavalitsuste kaudu on tõesti efektiivsem. Samas ei tohi see jääda üksnes deklaratiivsele tasemele, vaid peab olema ühemõtteliselt ning meie oludes võimalikult detailselt ja komplekselt sätestatud, rääkimata vajalike rahaliste ja muude ressursside eraldamisest. Arvestamata ei saa jätta seda praktilist kogemust ning vajadust analüüsi järele, mis baseeruks käesoleval perioodil maakonna tasandi juhtimisel saadud kogemustele. Seejuures on vaja jälgida, kuidas toimub areng ühelt poolt riigi ja maakonna ning teiselt poolt kohaliku omavalitsuse ja maakonna vahelistes suhetes ning missuguseid kompleksseid muudatusi on otstarbekas teha õigusaktides, arvestades kõigi juhtimistasandite võimalikku arengut ja omavahelisi seoseid. Oluline on arvestada ka teiste reformide seoseid maakonna ja kohalike omavalitsustega. Tähelepanuta ei saa seejuures jätta selle institutsiooni ajaloolist osa nii Eesti kui ka tänapäeva Euroopa arengus, eriti seoses nn regionaliseerumise protsessiga. Omaette küsimus on riigi haldusorganite vajadus, nende sisuline tegevus ning seosed maavalitsuse ja kohalike omavalitsustega. Hetkel reguleerib neid probleeme maakonna valitsemiskorralduse seadus. Nimetatud seadusesse lülitatud täiendused, mis puudutavad maavanema järelevalve funktsiooni täitmist, on sisuliselt realiseerumas ja põhimõttelisi probleeme ei tekita. Kuid siiski oleks vaja tema ülesandeid täpsustada. Samas on probleeme muude funktsioonide määratlemisega nii nende mahulise piiritlemise mõttes kui ka praktilise realiseerimise aspektist lähtudes. Seaduses on loetletud küll suur hulk maavalitsuse ülesandeid -- kokku ligi 20 valdkonda. Samas on lisatud, et "küsimuste korraldamine toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse määrustele, kui seadusega ei ole korraldatud teisiti". Kuid seejuures ei ole kõiki nimetatud funktsioone õigusaktides piisava täpsusega reguleeritud. Nii on kohalikele omavalitsustele pandud samasuguseid ülesandeid, kuid nende täitmise piirid ja maht on jäetud täpsustamata, rääkimata ebaselgusest ministeeriumide, ametite ja teiste kesk- ning riigi haldusorganite võimupiiridest. Sugugi mitte vähem probleemiline ei ole olukord maavanema ja maavalitsuse kui institutsioonide ja nende vaheliste seoste määratlemisel. Kuni sisuliselt ei ole määratletud nii maavanema, maavalitsuse koht ja tervikuna regionaalse institutsiooni poolt täidetavad funktsioonid, ei saa üheselt otsustada, millise juriidilise jõuga akte, kas ainult üksik- või ka üldakte, on maavanemal õigus anda. Ma tänan teid tähelepanud tähelepanu eest!

Esimees

Suur tänu, härra õiguskantsler! Kolleegid, kas on küsimusi? Kolleeg Paul-Eerik Rummo.

P.-E. Rummo

Aitäh! Härra õiguskantsler! Teie põhjalikust ülevaatest jäi väga kriitiline ja võiks öelda isegi pessimistlik mulje asjade seisust õigustloovate aktide kooskõla suhtes seadustega ja põhiseadusega. Eriti jäi mulle kõrva see, et mitmed omavalitsusorganid juhivad oma tegevuses ja oma aktide koostamisel juba vananenud seadustest, nendest, mis on tegelikult juba mitu korda ümber tehtud. Ma küsin, mis nüüd edasi saab, kuidas sellisest olukorrast välja tulla ja millised on õiguskantsleri võimalused seda olukorda positiivsemaks muuta? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Ma olen nõus, härra Rummo, sellega, et minu ettekanne või ülevaade oli kriitiline, aga mitte pessimistlik. Pessimist tavaliselt kriitikat ei tee, pessimist vingub. Probleemil on tõepoolest mitu lahendusvõimalust ja me oleme sellest ka korduvalt rääkinud. Üks lahendusvõimalus on loomulikult

see, mis on kirjutatud avaliku teenistuse seaduses ja mis kehtib ka omavalitsuste kohta. Nimelt peab kohaliku omavalitsuse sekretär olema juristi kvalifikatsiooniga. See säte on täitmata. Ma ei näe võimalust lähema kümne aasta jooksul, et sekretäri baashariduse tunnistajaks kujuneb Tartu Ülikooli õigusteaduskonna diplom. Ma näen võimalust, et me kehtestaksime riiklikul tasemel standardi, mis määrab kindlaks omavalitsuse sekretäri kutseoskused ja -nõuded. Selle põhjal korraldatakse ka koolitust. Teiseks. Kogu normatiivne materjal peab jõudma 20. sajandi lõpule omase kiirusega omavalitsustesse. Ja lõpuks. Me peame tegema raha eest kalkulatsioonid ja leidma võimaluse, et luua õigussüsteem printsiibil. See on minu arust esimesel etapil piisav abinõude kompleks.

Esimees

Täna! Kolleeg Aap Neljas.

A. Neljas

Lugupeetud härra õiguskantsler! Minu küsimus puudutab teie väidet, et välismaalaste seaduses sätestatud kodakondsuseta isikuks tunnistamise protseduur praegusel hetkel ei toimi. Kas siin on tegemist valitsuse määruse puudumisega või peaks teie arvates selle sätte olemuse paremini avama?

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Aap Neljas! Asi on selles, et seda korda ei ole üldse olemas. Sellest probleemist on nimetatud seaduses lihtsalt mööda mindud. Teatavasti ei saa üheski riigis olla niisugust olukorda, et riigis on kodanikud, välismaalased ja inimesed, kes ise tunnistavad, et me oleme kodakondsuseta isikud. Kodakondsuseta isik on teatud kindlate õigustega juriidiline staatus. Juriidiline staatus antakse, keegi ei saa seda kunagi ise võtta. On vaja välja töötada kindel kord, kuidas see staatus antakse. Aitäh!

Esimees

Täna! Kolleeg Aino Runge.

A. Runge

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud ettekandja! Te mainisite oma ettekandes, et ei ole mõtet esitada eelnõusid, mis ei haaku põhiseaduse ja muude õigusaktidega ja mis on esitatud ainult populaarsuse saavutamiseks. Kuid praegu on Riigikogus niisugune olukord, et juba teistkordselt on menetlusse esitatud endise ühiskondliku elamufondi erastamise seaduse eelnõu. Komisjonis hääletati ilma põhjalikult mõtlemata selle seaduseelnõu menetlusse võtmise poolt. Kuid nagu me teame, on Riigikohtu kolleegium kuulutanud selle temaatika seadusevastaseks. Riigikogus on vastu võetud taasriigistamise seadus. Ma küsin teie käest, kuidas tekkinud situatsiooni tõlgendada? Taasriigistamise seaduses on ette nähtud, et ühiskondlike organisatsioonide elamufondi võib erastada ainult selles ulatuses, kui palju organisatsiooni varas on riigi vara. Kas ma järeldasin õigesti, et Riigikogul ei ole mõtet sellist eelnõu menetleda, kus on öeldud, et ei ole oluline, milliste vahendite arvel elamufond on ehitatud? Järelikult on esitatud eelnõu vastuolus põhiseaduse ja kõigi teiste seadustega. Kas see on nii?

E.-J. Truuväli

Aitäh! Mina tunnistan tingimusteta Riigikohtu otsust.

Esimees

Täna! Kolleeg Liia Hänni.

L. Hänni

Aitäh! Austatud ettekandja! Selle saali akustika eripära tõttu on viimastes ridades väga raske ettekannet jälgida. Aga nii palju ma sain aru, et te puudutasite ettekandes põhiseaduse ja reformiseaduste omavahelist seost ning viitasite ka minu nimele, kuigi ma tõesti ei saanud aru, millises kontekstis. Ma olen alati öelnud, et omandireform oleks mõeldamatu, kui selle aluseks oleks nõukogude perioodi omandisuhete puutumatus põhimõtte tunnistamine. Mulle tundub, et Riigikohtu otsusest ja ka teie seisukohtadest lähtudes oleme jõudnud olukorda, kus põhiseaduse jõustamine tähendab reformide lõppu Eestis. Minu arvates on see ääretult ohtlik olukord, kus seadusandlik võim on sätestanud nõukogudeaegsete omandisuhete muutmise kava, kuid kohtuvõim ja õiguskantsler on teistsugusel seisukohal. Kas teie tajute seda ohtu ja kas te näete mingit väljapääsu? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Täna, proua Hänni! Ma arvan, et võib-olla see saal ei olegi süüdi selles, et tagumistes ridades hästi ei kosta. Ilmselt ma rääkisin liiga vaikselt, olgu see minupoolne vabandus. Ma viitasin teile seoses sellega, et teie väitsite, nagu töötaks Eesti põhiseaduse stabiilsus reformide vastu. See

väide ei ole iseenesest sugugi vale, sest reformiseadused on vastu võetud enne põhiseaduse vastuvõtmist. On päris selge, et ajalisest vahest tingituna on toleaeagsed probleemid ja tänapäeva probleemid paratamatult vastuolulised. See on objektiivne nähtus. Küsimus on ainult selles, et pärast põhiseaduse vastuvõtmist ei saa reformiseadustesse teha muudatusi või täiendusi, mis on vastuolus põhiseadusega. Kui seda soovitakse teha, siis on see võimalik põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 muutmise teel. Siis tekib võimalus, et need seadused, mis puudutavad reforme, ei laiene põhiseaduse rakendamise seaduse §-le 2. Ainult sel viisil on võimalik leida legaalne lahendus. Kuid alati on oht, et iga asja võib lõppastmes kuulutada reformiks. Teatavasti on ka abiellumine reform inimese varasemate suhetega võrreldes, kuid see ei ole katastroof. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Toomas Alatalu.

T. Alatalu

Lugupeetud spiiker, lugupeetud härra õiguskantsler! Inimesena, kes on mõnda aega töötanud mikrofoniga, võin öelda, et olete lihtsalt liiga kõrge isik Riigikogu mikrofonide jaoks. Need peaksid asuma natuke kõrgemal. Nüüd asja sisulisest poolest. Olgu tähendatud, et eile oli juttu kahest seni puuduvast seadusest, mida ka teie mainisite. Arutelu käigus ilmnis -- ja see oli ka ette teada --, et need isikud, kes moodustasid Põhiseaduse Assamblee, kirjutasid põhiseaduse tegelikult iseenda tarvis. Tuleb välja, et isegi presidendi, õiguskantsleri ja Riigikohtu esimehega võrreldes satub just Riigikogu liige eriseisundisse. Tähendab, see seisund on väga osavalt põhiseadusesse programmeeritud ja näitab nende isikute kvaliteeti, kes selle põhiseaduse koostasid. Teie olete samuti arvamusel, et põhiseadus vajab muutmist. Siit tuleneb ka minu küsimus. Kas Riigikogu liikmed, kes tegelikult komplekteeritakse totalitaarsele ühiskonnale iseloomuliku valimisseaduse järgi, sest enamikku Riigikogu liikmeid meil ei valita, vaid nad tulevad Riigikogusse partei nimekirjade alusel, on võimelised seda olukorda muutma? Kes teie arvates peaksid uue põhiseaduse koostama? Kas on mõeldav luua näiteks spetsiaalne Põhiseaduse Assamblee, mille liikmed paljudes riikides valitakse rahva poolt? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh! Kahtlematult võin ma vastata sellele jaatavalt kui ühele võimalusele. Tõepoolest on võimalik, et põhiseadus töötatakse välja ja võetakse vastu selleks spetsiaalselt valitud organi poolt. Kuid asi seisneb selles, et kuidas keegi iganes ümber istub, istuvad reaalsed poliitilised jõud ikka samamoodi kui siin. Sellest kujuneb omamoodi Krõlovi kvartett. Ainuke vahe on võib-olla selles, et siis tegeleb see seltskond ainult selle probleemiga ja ei tegele samal ajal muude asjadega. Aga me ei pääse kuhugi oma meeldivatest või ebameeldivatest kaaslastest. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Vootele Hansen.

V. Hansen

Aitäh! Austatud õiguskantsler! Minu küsimus käib seaduspäraste ootuste printsiibi kohta, mida te mainisite. Kas see printsiip on laiendatav ka sellisele juhtumile, kui seaduse alusel on moodustatud mingi vajalik organ. Kui oletada, et esialgse seaduse järgi tegutseb see organ mingi kindla tähtaja jooksul, kuid hiljem seadust muudeti ja selle alusel muudeti ka organi tegutsemise tähtaega, kas siis võib oodata, et seesama printsiip kehtib ka selle kohta, et vastava organi esimene personaalne koosseis on ametis oma tähtaja lõpuni? Ma toon ühe näite Hüvitusfondi Nõukogu kohta, mis esialgu nimetati ametisse kolmeks aastaks. Hiljem seadust muudeti ja tähtaega lühendati kahe aastani. Täna on muudatus jõustunud. Kas seaduspäraste ootuste printsiip kehtib selle organi esimese isikulise koosseisu kohta või ei kehti? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh! Ootuspärase printsiibi määratlemine sõltub riiklikust praktikast. Paljudes riikides tunnistatakse seda printsiipi ainult kohtumenetluse kaudu. Teistes riikides on see määratud kui printsiip, mis keelab tagasiulatuva jõu rakendamist. Kolmandates riikides rakendatakse seda samas vormis, nagu rakendati teie poolt toodud näites. Aga seda tehakse nendes riikides ja sellises õiguslikus praktikas, kus poliitiliste jõudude konsensus on väga suur ja väga kõrge. Mujal võib see kahjulik olla. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Ants Paju.

A. Paju

Austatud spiiker, lugupeetud ettekandja! Kõigepealt aitüma kriitilise ja analüüsiva ettekande eest! Seda jälgides sündis minus arusaam, et tekkinud seisundi põhjuste väljatoomisest olite eriti põhjalik

omavalitsuste tasandil. Kui puudub finantskate ja puudub organisatsioon, siis teie nägemuse järgi peaks see olema tõkend, et seaduseelnõu ei tule menetlusse ja spiikeri haamri all ei kuulutata seda seaduseks.

E.-J. Truuväli

Aitäh! Härra Paju! Enne kui seaduseelnõu, mida te kardate, jõuab spiikeri haamrilöögi alla, on teil kõigil võimalus vajutada kas rohelist või punast nuppu. Nupud on teie käes, see ongi garantii. Muud garantiid ei ole.

Esimees

Tänan! Kolleeg Ülo Uluots.

Ü. Uluots

Suur tänu, härra eesistuja! Härra Truuväli! Te ütlesite väga õigesti, et kohalikel omavalitsustel puudub juriidiline baas ja juriidiline teenistus. Tihtipeale tulevad vead kohalike omavalitsuste otsustesse tahtmatult, sest ei teata, et antud probleemi lahendamiseks kehtib võib-olla isegi mõni vana määrus või õigusakt. Suureks abiks oleks arvutiprogramm, mis annab ülevaate seaduste omavahelistest seostest, mida praegu ei ole olemas. Ja nüüd minu otsene küsimus. Kelle poole peaksid kohalikud omavalitsused pöörduma, et sellist programmi saada? See aitaks vältida vigu. Ma julgen väita, et kohalikud omavalitsused ei riku tahtlikult ühtegi seadust. Seda tehakse põhiliselt kas rumalusest, lollusest või teadmatusest. Ma tänan teid!

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Uluots! Ma juba mainisin vajadust riiklikus programmis ette näha elektroonilised vahendid meie õigussüsteemi, samuti euroõigussüsteemi salvestamiseks. elektrooniline süsteem võimaldab salvestada kogu õigusala normistiku ja edastada tarbijale momentaanselt kõik seadused ja normatiivaktid. Kõik on tehtav, aga see nõuab üsna suuri rahalisi kulutusi. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Andres Tarand.

A. Tarand

Lugupeetud õiguskantsler! Kui asju skematiseerida, siis võiks öelda nii, et on teadusi, mis üritavad maailma tunnetada nii, nagu ta on, ja on teisi teadusi, mis üritavad maailma paremaks teha. Me kumbki ei kahtle, et mõlemad poolused on väga vajalikud. Loodusteadlastel on see oht, et nad muutuvad ühiskonna käsitlemisel aeg-ajalt sotsiaaldarvinistideks, ja samal ajal on juristid võimelised konstrueerima maailma, millel ei ole tegelikkusega kuigi palju ühist. Teie jutust sain ma nii aru, et Eesti seadusloome viimaste aastate olulisi puudusi on see, et ta ei tugine sotsiaalmajanduslikule analüüsile. Ma tuleksin korraks tagasi proua Runge ja proua Hänni teema, see tähendab Riigikohtu otsuse juurde. Loomulikult on teil ja ka minul täiesti selge, et Riigikohtu otsust tuleb austada, aga kui otsus ei tugine sotsiaalmajanduslikule analüüsile ja loob paremat maailma, jalad maast lahti, siis oleks viga sellest vaikida. Kuidas sellistest lahkhelidest oleks võimalik nii üle saada, et sisu ja vorm tasakaalustuksid? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Andres Tarand! Et sisu ja vorm tasakaalustuksid, siis täiendavalt sellele, mida ma olen kahe aasta jooksul rääkinud, lugesin ma täna pikalt ette Soomes eelnõudele esitatavad nõuded. Kui need on täidetud, siis minu arvates ei saa probleeme tekkida. Tulles konkreetse küsimuse juurde, siis minu teada puudub selle võimaliku konflikti puhul selge statistiline ülevaade, kui palju inimesi see kohtuotsus otseselt puudutas. Tõenäoliselt ei olnud kohtul selle kohta informatsiooni. Ma ei ole ka kuulnud selle seaduse eelnõu ümbertegemise arutelu käigus, et nüüd oleks see informatsioon olemas. Seejuures tahan rõhutada, et kohus peab lähtuma eeskätt seaduse sättest ja mõttest. Kohus ei saa lähtuda proportsionaalsuse printsiibist, et kui ühel pool on kümme meest, aga teisel pool viisteist meest, siis on tingimata õige anda õigus viieteistkümnele ja jätta kümme sellest ilma. Niisugusest printsiibist kohus lähtuda ei saa. Aga ma loodan, härra Andres Tarand, et kui see küsimus on tõstatatud, siis tõenäoliselt saab see ka vastuse, sest analoogilisi situatsioone võib tekkida ka edaspidi ja alati on mõttekas üks situatsioon lõpuni lahendada, et mitte järgmisel korral kohtuda uue, samasuguse või veelgi hullema situatsiooniga. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Aino Runge, teine küsimus.

A. Runge

Aitäh, härra juhataja! Kas ma tohin jätkata kohalike omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse õigusaktide vahelistest seostest, mille härra Uluots siin tõstas? Te ütlesite oma ettekandes -- ma ei tea, kas ma õigesti kuulsin --, et Vabariigi Valitsus kehtestab korteriüüri alused. Selle kohta on olemas

Vabariigi Valitsuse määrus nr 254, kus on sätestatud, kuidas üüri kehtestamine peaks toimuma. Tallinna linnaosad suhtuvad sellesse määrusesse erinevalt. Kas on õigus nõuda selle määruse täpset täitmist või on kohalikul omavalitsusel õigus ka oma otsuseid teha? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh, proua Runge! Siin on kaks küsimust. Sellel probleemil, mille mina välja tõin, oli natuke teistsuguse aksent. Ma nimelt leian, et niisuguste oluliste sotsiaalsete suhete reguleerimine reformide perioodil, nagu seda on elektri ja põlevkivi hind ning korteriüüri alused, peaks kuuluma seadusandja pädevusse, tema peaks need fikseerima. Oleks täiesti piisav, kui seadusandja annaks kohalikele omavalitsustele teatud volitused ja kindlad tingimused, mille alusel kohalik omavalitsus võib neid aluseid rakendada. Aitäh!

Esimees

Täna! Kolleeg Liia Hänni, teine küsimus.

L. Hänni

Aitäh! Austatud õiguskantsler! Ma ei saanud hästi aru, mida on ühist omandisuhete muutmise, omandireformi käigu ja abiellumise vahel? Ilmselt on viga minus. Aga minu küsimus on teisest valdkonnast. Põhiseaduse kohaselt on rahvusvahelised lepingud meie õigussüsteemi lahutamatu osa ja seda põhimõtet ei ole vaidlustanud ükski poliitiline jõud. Eesti on Euroopa Nõukogu liige ja sellega oleme omaks võtnud ka Euroopa ühiskonna põhilised väärtused. Need on inimõiguste austamine, seaduste ülimuslikkus ja pluralistlik poliitiline süsteem. Just selle põhimõtte omaksvõtt käib Eestis väga raskelt. Paljude Euroopa riikide põhiseadustes on parteide koht põhiseaduslikult sätestatud, Eestis see kahjuks nii ei ole ja sellest tulenebki pidev vaidlus, milline peaks olema Eesti valimissüsteem. Sellest tulenevad ka rünnakud põhiseaduse vastu erinevatelt positsioonidelt. Kas teie hinnangute kohaselt on meie põhiseaduse autoriteet ja ka seadusandliku riigivõimu tähelepanelikkus põhiseaduse järgimise suhtes piisav, et me võiksime kindlad olla oma riikluse stabiilses arengus? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh, proua Hänni! Ma olen sellel seisukohal, et meie praegune põhiseadus on lähematel aastatel piisav alus kõigi toimingute ja tegevuste jaoks, olgu siis tegemist kas õigusloome või täitevtegevusega. Kuid väga palju ja väga olulisi põhiseaduses ettenähtud ülesandeid ja asju ei ole ellu viidud, isegi mitte nendele lähenetud. Ma tahaksin öelda veel seda, et kui ma rääksin põhiseaduse ja selle rakendamise teisest aspektist, väärtuselisest aspektist, millele ka teie praegu viitasite, siis on see valdkond, millele me peame erilist tähelepanu pöörama seoses Euroopa assotsieerumise lepinguga, sest teatavasti Euroopa õiguse abc hakkab alati peale printsiipidest. Siin on printsiipe, millest me ei ole kuulnud või mida me vana süsteemi tõttu ei tahagi kuulda. Aitäh!

Esimees

Täna! Kolleeg Ando Leps.

A. Leps

Lugupeetud õiguskantsler! Valitsuskoalitsioon on oma valimiselsetes lubadustes ütelnud, et kehtiv põhiseadus on halb; tuleb koostada uus põhiseadus või siis seda oluliselt täiendada ja muuta. On ju teada, kes koostasid põhiseaduse, need olid tuntud juristid Adams, Hänni jt. Minu sügava arusaamise järgi -- ja seda näeme me ka oma igapäevatoos -- logiseb põhiseadus igast otsast ning need seadused, mida ka sina siin nimetasid, mis tulenevad põhiseadusest, ei ole kahjuks siiani vastu võetud. See tekitab väga suuri raskusi, sest põhiseadusi ühtesid ja samu asju nimetatakse teinekord väga erinevalt. Samal ajal -- nagu ma tean -- on kuritegevuse preventsooninõukogu esitanud väga pika dokumendi, kus kriminaalteaduste seisukohalt on käsitletud põhiseaduse väga olulisi puudusi, mis takistavad meie õiguskaitseorganite igapäevast tööd. Ja sellest aspektist formuleeriksin ka oma küsimuse. Kas sa oled nõus, et tuleks koostada komisjon, kes töötaks piisavalt pika aja jooksul välja uue ja tõhusa Eesti põhiseaduse, mis tagaks meie riigi stabiilse arengu Euroopas, või oled sa teisel seisukohal? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Leps! Kõigepealt ma pean tegema ajaloolise õiendi, kui nii võib öelda. Minu arvates teie väide, et selle põhiseaduse tegemise juures olid härra Adams ja proua Hänni, on positiivne, sest sellest koosseisust olid nad vaieldamatult parimad, nad tegid oma parima. Oleks ebaõiglane kasutada nende inimeste suhtes irooniat. Mis puutub sellesse, et üks erakond on kuulutanud põhiseaduse halvaks, siis ei tähenda see sugugi, et ta seda ka oleks. Keegi võib öelda, et see tüdruk on inetu, aga tegelikult on ta väga ilus. Nii võib väita vihaga või mõnel muul põhjusel. Ma olen sinuga nõus ja see on täiesti normaalne, et on loodud komisjon, kes jälgib ja analüüsib, kuidas

põhiseadus tegutseb ja kännu taha kinni jääb. Analüüsi põhjal selgitab komisjon välja kõik probleemid ja ka selle, kuidas ühte või teist asja muuta. Aktsepteerin täiesti justiitsministri seisukohta, et tuleb asuda selle töö kallale, sest üksnes Euroopa Liiduga ühinemine nõuab seda. Ma kordan veel kord, ma olen täiesti sinu viimase seisukohaga nõus: vastav komisjon tuleb moodustada ja see töö tuleb ära teha. See töö annab ka suurepärase kõrvalprodukti: kommentaarid kehtivale põhiseadusele, millela selle rakendamine on väga raske. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Krista Kilvet.

K. Kilvet

Ma tänan! Lugupeetud ettekandja! Seda teemat on siin juba puudutatud, aga ma tulen veel kord selle juurde. Kahtlemata vastutab Riigikogu ebaseaduslike või rakenduskõlbmatute seaduste eest. Kuid mida see vastutus tähendab, sellel ei näi tegelikult õiget sisu olevat. Need eelnõud, mis meie kätte jõuavad, läbivad enamasti väga pika kooskõlastuste ringi, juriidilise ekspertiisi, ka Riigikogu teenindavad juristid töötavad need läbi. Milles siis ikkagi on küsimus? Kas juristide erinevas ettevalmistuses? Kas erinevas arusaamises? Kas kokkulepete puudumises?

E.-J. Truuväli

Aitäh! Proua Kilvet! Teil oli hulk küsimusi. Ma võin vastata ka niimoodi, et praktiliselt teie poolt tõstatatud probleemid ongi need põhimomendid. Kõigepealt hakkame sellest peale, missugused nõuded on mingile asjale püstitatud, mida sellest tahetakse saada. Alles siis saab langetada õiged poliitilised otsused. Mida tahetakse teha? See ongi üks meie suuremaid raskusi. Võtame kasvõi Vabariigi Valitsuse seaduse, mida tehakse juba 1992. aasta detsembrikuust. Põhiprobleem ei ole sugugi selle seaduse juriidilises sõnastamises, vaid selgete poliitiliste otsuste langetamises, milline pädevus ühele või teisele organile anda ning kas seostada nende organite tegevus kolmandate organitega või mitte. Need on küsimused, millele õige juriidilise vormi andmine ei tekita mingit raskust, sest Eestis on piisavalt võimekaid juriste. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Eiki Nestor.

E. Nestor

Aitäh, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Seadusloome puhul on sageli tekkinud vastuolud juristide ja poliitikute vahel. Aga vastuolu võib ka põhiseaduse keelde tõlkida. Näiteks: põhiseaduse säte on vastuolus põhiseaduse mõttega. Milline võiks olla teie puhtpraktiline soovitus, kuidas leida seadusloomes vastuolu põhiseaduse sätte ja mõtte vahel?

E.-J. Truuväli

Esimesest küsimusest ma juba täna rääkisin. Põhiseaduses on juriidiline ja väärtuseline aspekt. Põhiseadus on väga mitmekihiline dokument. Kui mõlemad pooled põhimõtteliselt kokku langevad, siis on suur oht kollisioonide vältimiseks kõrvaldatud. Mitte kunagi vist ei saabu olukorda, et poliitik ja jurist saavutaksid täieliku teineteisemõistmise, sest juristi ülesanne on öelda, kas mingi poliitiline otsustus on võimalik esitada legaalselt vastava seaduse sättes või ei ole. Ja siis ei tohi pahandada, kui teie õpetaja ütleb, et arvu 3 ei kirjutata mitte nii, vaid hoopis teisiti. Aitäh!

Esimees

Tänan! Kolleeg Toomas Alatalu, teine küsimus.

T. Alatalu

Lugupeetud spiiker, lugupeetud härra õiguskantsler! Ma arvan, et Euroopasse minekul tekitab meile tõsisemaid probleeme just meie põhiseadus ja valimisreeglid. Ma viitan ainult sellele, et ma vastasin eile rahvusvaheliste vaatlajate ja reporterite küsimustele. Välisriikides näiteks ei respekterita üldse niisugust moodust, kuidas meil Riigikogu komplekteeritakse. Sama asi vaadati maha ka 1992. aastal. Euroopas tegelikult ei teata, kuidas me valisime presidenti. Viimase 20 aasta jooksul on see maailmas teine analoogiline juhtum, kus vähem häält saanud mehest tehti president, veel juhtus see Boliivias. Seal toimus kaks nädalat hiljem riigipööre. Ma tuleksin nüüd sellele teemale juurde, mida te oma ettekandes mainisite. Küsimus on isiklikus vastutuses, isiklikus rollis. Ma küsin seda teie kohta. Kaks aastat tagasi seisite Riigikogu ees ja põhjendasite veenvalt, miks Riigikogu liikmed ei saa olla haldusnõukogude liikmed. Tuletan meelde, et tollal oli teie arvamusega päri ainult 27 Riigikogu liiget, kuigi saalis oli üle 50 inimese. Tähendab, ei tahetud iseenda vastu hääletada. Seejärel viisite selle asja Riigikohtusse. Teie seisukohta toetati. Ometi oli veel vaja tollase asespiikeri Savisaare ettevõtlikkust, et teatud Riigikogu liikmete suhtes vastav otsus langetada. Minu küsimus käib teie rolli kohta. Kuidas te olete rahul asjade tänase seisuga, mida teie olete teinud või tegemata jätnud, et Riigikohtu otsus oleks täies ulatuses ellu viidud?

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Alatalu! Ükskõik, millist seadusetähte uurides ja tema mõtet ja vaimu tabada püüdes ei leia ma mingit võimalust olla Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi täitur. Niisugust võimalust mul ei ole. Ma olen sellel teemal vahetanud mõtteid Riigikohtu esimehega. Uues ettevalmistatavas kohtukorralduse seaduses püütakse leida mehhanism, et niisugust asja välistada. Probleem on selles, et üheski riigis ei ole erilist mehhanismi, kuidas käituda niisugusel juhul, kui kohus on tunnistanud inimese ametis olevaks, mida seadus keelab. On olemas ainult tingimused, millise aja jooksul peab ta oma tööülesanded nii üle andma, et institutsioon, kus ta töötab, ei kannaks kahju. Niisugust probleemi üldse ei tunta, et lisaks Riigikohtu otsusele peab andma veel eraldi käsu. Tõenäoliselt loome niisuguse pretsedendi uue kohtukorralduse seadusega. Aitäh!

Aseesimees A. Junti

Suur tänu! Kolleeg Jüri Adams.

J. Adams

Lugupeetud härra õiguskantsler! Kummalisel kombel kuhjuvad mõnikord elus mitmesugused nähtused, teistel aegadel neid ei ole. Mõnel elualal nimetatakse seda moeks ja moe vaheldumiseks. Hiljaaegu oli periood, kus president saatis sageli seadusi Riigikogule tagasi, tunnistades need ühes või teises aspektis põhiseadusega vastuolus olevaks. Ka teie tegevuses võis seda tähele panna. Viimasel ajal on see tegevus praktiliselt lakanud. Ma ei tea, et president oleks seda teinud ja ka teie ei ole ühtegi seadust vaidlustanud. Ma ei usu, et ainuke põhjus saaks olla see, et seadusloome on Riigikogus muutunud hüppeliselt paremaks ja mingeid probleeme enam ei ole. Ilmselt on nüüd tolerantsus palju suurem. Kuidas te seda nähtust kommenteeriksite? Kas võiks ennustada mingisuguse uue perioodi kordumist lähemal ajal?

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Adams! Ma ei saa rääkida presidendi eest, saan rääkida ainult enda eest. Mingisugusest suuremast tolerantsusest ei saa juttu olla. Kuid õige on see, et kahe ja poole aasta jooksul on minul ja minu nõunikel kujunenud hea tööalane kontakt paljude Riigikogu liikmete, komisjonide esimeeste ning seaduseelnõude ettevalmistajatega ministeeriumide ja ametite tasandil. Eelkontrolli käigus on vähemalt meie poolt püütud kõik möödalaskmised välja võtta.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Vootele Hansen, teine küsimus.

V. Hansen

Austatud õiguskantsler! Ma tean, et tihti on tekitanud probleeme see, et mõni riigiametnik on kehtestanud oma töö eest mingid teenustasud. Ka valitsus talitab mõnikord nii. Kuidas te suhtute sellistesse seaduseelnõudesse, kus on sätestatud teenustasu mingi töö eest, mida teeb riigiasutus. Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

E.-J. Truuväli

Selles saalis on hulk endise valitsuse ministreid, kes mäletavad, et ma olen alati olnud teenustasude vastu. Mina näen, et see saab olla ainult riigilõiv ehk tempelmaks, mitte midagi muud. Teenustasud võiksid kehtida neis kohtades, kus nõutakse väga paljude dokumentide koopiaid. Näiteks Kodakondsus- ja Migratsiooniametis. Kui seal võetakse teenustasu, siis sellest saan ma aru. Aga muu peaks olema riigilõiv ja minema riigituludesse. Ma ei pea soliidseks, et riigiametnik saab nii niru palka, et ta peab oma töö kõrvalt otsima lisateenistust. Riigiametniku tööd tuleb sedavõrd väärtustada, et seda ei peaks teenustasuga kompenseerima. Aitäh!

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Ando Leps, teine küsimus.

A. Leps

Lugupeetud õiguskantsler! Sinu vastus minu esimesele küsimusele oli väga meeldiv. Selles oli väike ebatäpsus. Mitte üks väike erakond, vaid mitu erakonda on nõudnud põhiseaduse muutmist. Aga need, kes põhiseaduse valmis meisterdasid, on kahjuks kirjutanud ka põhiseaduse rakendamise seaduse ja nad tahavad seda seaduse alusel näidata maailmale igavesti. Ja siit tuleneb ka minu küsimus. Millisena sa näed seda protseduuri? Kuidas saaks teha uue põhiseaduse või seda oluliselt täiendada ja muuta? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Tänan! Ma ei leia, härra Leps, et põhiseaduse rakendamise seadus oleks niisugune seadus, mis takistab otseselt põhiseaduse muutmist. Iseasi on see, et põhiseaduse muutmise kord on

tõepoolest äärmiselt raske. Ma nimetaksin seda kolmekordseks tõkkeks. Üle kahe kitsendava tingimuse ühegi riigi põhiseadus ei anna. Kitsenduste valik oli tingitud puhtalt tollasest poliitilisest olukorrast, kus põhiseaduse muutmine taheti teha võimalikult raskeks. Arvatavasti toimis tollal veel 1940. aasta 14. juuli hirm. Ma näen, et põhiseaduse XV peatüki muutmine on täiesti võimalik. See annab ka kiireloomulise muutmise võimaluse. See tähendab seda, et muudatus peab olema tehtud osalusdemokraatia ja maksimaalse konsensususe alusel. Põhimõtteliselt ei tohi ükski poliitiline rühmitus vägisi põhiseadust muuta. Kui ta seda teeb, siis järgmisel päeval pärast põhiseaduse vastuvõtmist (kui see üldse õnnestub), lähevad rahvas ja põhiseadus oma teed. Põhiseadus on alati ühiskondlik leping, millest rääkisid Rousseau ja teised vaimuhiiglased.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Mai Treial.

M. Treial

Lugupeetud õiguskantsler! Vastavalt haldusreformile on Eestis praegu ühetasandiline omavalitsus. Sellega seoses on tekkinud palju vaidlusi, milline on tänase riikliku täitevvõimu funktsiooni täitva maavalitsuse õiguslik staatus eelse maavalitsuse kui teise tasandi kohaliku omavalitsuse täitevvõimu struktuuri õigusjärgsuse tähenduses. Milline instants on õigustatud tühistama endise maavalitsuse kui teise tasandi kohaliku omavalitsuse õigusakte?

E.-J. Truuväli

Ma tean, et selle probleemi üle diskuteeritakse. Ma ei saa nõustuda sellega, et maavanem on eelmise kahetasandilise institutsiooni õigusjärglane. Seda ta kindlasti ei ole. Kõige puhtam juriidiline lahendus on sätestatud põhiseaduse § 65 16. punktis: "Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada." See on kõige puhtam juriidiline lahend, kui need aktid tuuakse parlamendi ette ja parlament kuulutab need kehtetuks. Siin ei maksa ehmuda, sest seda on ka varem Eesti parlamendis tehtud, seda teeb oma pädevuse piirides ka Vabariigi Valitsus.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Eiki Nestor, teine küsimus.

E. Nestor

Aitäh, härra juhataja! Austatud õiguskantsler! Ma vabandan, kui mu küsimus näib olevat naiivne. Mõnikord tekib niisugune tunne, et ühed tahavad heasoovlikult põhiseadust paremaks teha, teised püüavad meie rahva tundeid põhiseaduse ja Eesti riigi suhtes igati solvata. Kas õiguskantsler võib ja saab põhiseadust kuidagi kaitsta?

E.-J. Truuväli

Kui te olete mind varem kuulunud ja ka täna kuulasite, siis võite teha järelduse, et õiguskantsler on põhiseadust kaitsnud ja kaitseb edasi.

Aseesimees

Tänan! Kolleeg Jüri Adams, teine küsimus.

J. Adams

Härra õiguskantsler! Te nimetasite oma ettekandes hulga tüüpilisi puudusi, mis on meie seadustes ja muudes aktides. Sellega tuleb nõustuda. Ma usun, et enamasti on inimestel olnud hea tahe, kuid puuduste põhjuseks on oskamatus. Meil tekkis Riigikogus hiljuti probleem, millele ma palun teie kommentaari, sest ma usun, et täna saab siiski rääkida juristi tasemel ilma moraality. Riigikogu, lähtudes ilmselt väga õilsast soovist olla pedagoogiline ja olla hasartmängude vastu, sätestas normi, et täiskasvanud inimene, kes on 18- kuni 21-aastane, ei tohi Eestis oma isiklikku raha mänguautomaati lasta. Teistes seadustes on öeldud, et täieliku teovõime saabumisel on inimesel piiramatu õigus käsutada oma vara, kas või kinkida kogu oma vara kerjusele või aktsiatega spekulleerides maha mängida. Mina näen siin teatud vastuolu. Kuidas peaks toimuma sellise vastuolu lahendamine? Kas enne peaks sellel teemal toimuma akadeemiline juriidiline diskussioon, et midagi konkreetset ette võtta?

E.-J. Truuväli

Aitäh, härra Adams! Loomulikult eeldab see teatud küsimuste läbitöötamist ning argumentide kaalumist. Iga 18- kuni 21-aastase normaalselt areneva inimese puhul on iga, kui ta õpib, mil tal peale oma taskuraha, stipendiumi või vanemate raha isiklikku raha ei ole. Ma arvan, et see oli üks põhjus, miks selline argumentatsioon tekkis. See võiks tõesti nii olla. On võimalik, et sellega liituvad ka teatud pedagoogilised kriteeriumid, ealine kriteerium ja et selles eas on noor inimene kõige vastuvõtlikum ja võib muutuda mänguriks. Neid asju peab analüüsima koostöös ja siis langetama

otsuse. Ma ei näe, et tsiviilseadustikus fikseeritud üldist teovõimet ei saaks piirata eriseadusega. Eriseadus võib alati muuta üldseadust. Aitäh!

Aseesimees

Täna! Kolleeg Mihkel Pärnoja.

M. Pärnoja

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud ettekandja! Sageli kasutatakse mingit toimingut, kui õigusakt on vastuolus seaduse sätte ja mõttega. Eelmisel nädalal esines Riigikogus minu arust kahetsusväärse ülestunnistusega Riigikohtu liige Lea Laarmann, kes ütles, et tal ei ole õnnestunud oma kohtupraktikas välja selgitada, mida ühes või teises seaduses on mõeldud. Sellest tuleneb ka minu küsimus. Kuidas teie, härra õiguskantsler, näete seaduse mõtte väljaselgitamise mehhanismi, kust peaks see alguse saama, milliseid dokumente peaks õigusemõistja käsitlema ja kuidas ta kindlustaks selle, et seaduse mõtte tõlgendamine ei oleks isikuti erinev, vaid ühtne kogu riigi piires? Aitäh!

E.-J. Truuväli

See probleem on ka teoreetiliselt väga keerukas. Kuid mitte kunagi ei saa me lõpuni objektiivselt kõnelda, sest lõppastmes langetab otsuse subjekt. Selles mõttes on otsus alati subjektiivne. Teatud õiguse tõlgendamise võtete puhul on rakendatud ajaloolise tõlgendamise moodust, mis peab välja selgitama seadusandja mõtte. Niisugust tõlgendamist on peetud mitteofitsiaalseks, sest ametlikult seda ei kasutata. Kui selle järele tekib vajadus, siis tuleb tööpoolest üles otsida kogu tolleaegse seaduse ettevalmistav materjal, nagu eelnõud, stenogrammid, intervjuud, vastukajad, samuti vastav teoreetiline kirjandus, milles käsitletakse ühe või teise institutsiooni ajaloolist tekkimist, tema olemust ja eesmärki.

Aseesimees

Täna! Kolleeg Uno Mereste.

U. Mereste

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Kõigepealt ütlen, et see materjal, mis teie ettekande illustreerimiseks on meile antud, on väga tõsine ja hästi läbi töötatud dokument. Selle uurimine on minu arvates kõigile Riigikogu liikmetele väga kasulik ja kindlasti aitab see meie õigusloome kvaliteeti väga tugevasti parandada. Sellest hoolimata tabas minu pilk teisel leheküljel omamoodi vastuolu. Teise lehekülje teises lõigus, kus refereeritakse põhiseaduse § 4, juhitakse tähelepanu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttele. Aga kolmandas lõikes on öeldud niimoodi, et § 4 käsitleb hoopiski institutsioonide lahususe põhimõtteid. Miski siin ei klapi. Maailmas on võimude lahususe kohta pööraselt palju teoreetilisi teoseid kirjutatud. Uuemate teoreetiliste seisukohtade järgi tuleks rääkida mitte kolmest võimust ja vastandada neid institutsioonidele, vaid rääkida erinevatest võimuliikidest, funktsionaalsest võimust ja institutsionaalsest võimust. Ma tahaksin teada teie seisukohta. Kas teile ei tundu, et kui me loobuksime 200 aasta vanusest kolme võimu käsitlusest ja võimu vastandamisest institutsiooniga, siis meil niisugust probleemi ei teki? Ei ole võimu, mida ei teostaks mingi institutsioon. Samuti ei ole mõtet ühelgi riiklikul institutsioonil, millel ei ole üldse mingit võimu. Kas teie arvates saab võimu ja institutsiooni niimoodi vastandada, nagu siin on tehtud?

E.-J. Truuväli

Aitäh, professor Mereste! Mina ei näe siin absoluutselt mitte mingit vastandamist, vaid siin tuuakse välja see, millest ma olen korduvalt rääkinud. Seadusandlik võim on sellepärast kõrgem võim, et ta annab seadusi, ja tema olemasolu tagatis ja ainus mõtteeksistents on seadus, mitte tema ise. Samas on selge, nagu te õigesti ütlesite, et iga võim peab olema tagatud. Kui me räägime ajaloolisest aspektist seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust, siis terminite täpse tõlgendamise järgi võiks ju arvata, et üks tegeleb ainult seadusandliku, teine täidesaatva ja kolmas kohtuvõimuga. Aga tegelikult me teame, et need institutsioonid, kes seda kannavad, sisaldavad oma tegevuses või pädevuses nii täidesaatvat, kontrollivat ja tihtipeale ka õigust mõistvat rolli. Te ise olete kirjutanud kaks joonealust, milles igale mehele on tema koht kätte näidatud. Selles mõttes on dokumenti lülitatud institutsionaalsuse mõiste. Aitäh!

Aseesimees

Täna! Kolleeg Mihkel Pärnoja, teine küsimus.

M. Pärnoja

Aitäh, härra esimees! Lugupeetud ettekandja! Selle sajandi alguses sõnastas tuntud füüsik Heisenberg määramatuse relatsiooni, mille järgi ei ole võimalik samaaegselt piisava täpsusega määrata osakese asukohta ja tema kiirust. Metodoloogilise printsiibina võiks selle sõnastada nii, et

seisundit reguleerivad ja kirjeldavad seaduspärasused ei kõlba eriti hästi protsessi kirjeldamiseks ja reguleerimiseks. Eestis on praegu tegemist üsna kiire üleminekuprotsessiga ja minu arust on tekkinud olukord, kus püütakse seisundit reguleerivaid seaduspärasusi rakendada selle protsessi kohta. Ma pean silmas just põhiseaduse teatud sätete rakendamist omandireformi kohta. Sellel pinnal tekivad tahes-tahtmata vastuolud, kuid need vastuolud tuleks lahendada. Kas õigusteaduses on mingisugune valiku põhimõte, kumba seaduspärasust eelistada? Aitäh!

E.-J. Truuväli

Kontinentaalõigussüsteem ei anna otseselt niisuguse lahenduse võimalusi. Kuid seda teeb üld- ehk anglo-ameerika õigussüsteem, kus kogu seadusandlik materjal on võrdväärne ükskõik missuguse tõestusmaterjaliga kohtuniku laual. Seal on kõrvuti seaduse staatika ja elu dünaamika.

Aseesimees

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