

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes Aare Reenumägi ettekanne Riigikogus 28. septembril 2000

Väljavõte Riigikogu stenogrammist

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

Aseesimees

Ma palun ülevaate tegemiseks kõnepulti härra Reenumäe.

A. Reenumägi

Lugupeetav proua juhataja! Austatavad Riigikogu liikmed, daamid ja härrad! Põhiseaduse § 143 kohaselt ülevaadet esitades märgin, et ülevaatealusest perioodist üheksa kuud (septembrist 1999 kuni 17. juunini 2000) oli õiguskantsleriks Eerik-Juhan Truuväli. Kuivõrd uut õiguskantslerit käesolevaks ajaks nimetatud ei ole, täidan õiguskantsleri seaduse § 37 lõike 2 ja õiguskantsleri 2000. aasta 4. jaanuari käskkirja nr 2 alusel õiguskantsleri ülesandeid kuni uue õiguskantsleri ametisse astumiseni. Esitatavas ülevaates käsitlen eelkõige mõningaid põhiseaduse rakendamise seonduvaid küsimusi. Esiteks märgin, et puudub selgus põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 15 rakendamise ulatuses. Viidatud punktis sätestatakse, et ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvaid seadusi. Mõiste "riigi varalised kohustused" on kasutatud ka põhiseaduse § 65 punktis 10 ja põhiseaduse § 121 punktis 4. Probleem tuleneb kahest asjaolust. Esiteks sellest, et puudub seadus, mis annaks mõiste "riigi varalised kohustused" legaalse definitsiooni. Teine oluline põhjus tuleneb Riigikogu praktikast. 29. septembril möödunud aastal võttis Riigikogu vastu Eesti Vabariigi Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepinguga ühinemise protokollit ratifitseerimise seaduse lihthäälteenamusega. Kuivõrd see leping paneb riikidele teatud varalised kohustusi, on mõned analüütikud seisukohal, et seadus oleks tulnud vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Siinjuures lisaksin, et alates 1994. aastast on õiguskantsler pidanud vajalikuks märkida, et kõigi põhiseaduses esinevate terminite legaalse definitsioonid peaksid olema seadusega määratletud. Ainult siis on praktikas võimalik ühetaoliselt rakendada põhiseaduse norme ja põhimõtteid. Käesoleva aasta 15. märtsil esitas õiguskantsler Riigikogule ettekande vajaduse kohta anda seadusega legaalse definitsioon, mis avaks mõiste "riigi varalised kohustused". Teiseks peatuksin põhiseaduse §-l 46, milles on sätestatud igaühe õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole, kusjuures vastamise korra sätestab seadus. Selleks seaduseks on avaldustele vastamise seadus, mis aga ei tee formaalselt vahet mõistete "märgukiri" ja "avaldus" vahel. Avalduse või märgukirja esitamisel on reeglina tegemist elaniku kaebusega ehk üksikisiku huviga. Suulise ja kirjaliku avalduse kõrval on teistes riikides demokraatia täiendava avaldumisvõimalusena kasutusel petitsooni instituut üldist huvi evivate küsimuste või probleemide tõstatamiseks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Küsimus ei ole niivõrd petitsooni esitamise võimaluses, kui selle läbivaatamise ja lahendamise mehhanismis. Põhiseadus ei pea ju silmas formaalset vastamist, vaid sisulist vastamist, pealegi teeniks meil see instituut osalusdemokraatia laienemist. Märgin, et Justiitsministeeriumis on ettevalmistamisel uus avaldustele vastamise seaduse eelnõu. Enne Riigikogu korralise istungjärku algust kutsuti käesoleva aasta augustis kokku erakorraline istungjärk kaitseväge juhataja ametist vabastamise otsustamiseks Vabariigi Presidendi ettepanekul. Aga kaks kuud enne seda oli Vabariigi President määranud kaitseväge juhataja ametist lahkumise palve alusel kaitseväge juhataja kohusetäitja. Vähemalgi määral sellist lahenduskäiku arvustamata märgin, et siin ilmnes vajadus kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide juhtimise seadusliku regulatsiooni kaasajastamiseks. On teada, et Riigikogule esitatakse kaitseväge seaduse eelnõu ja uus rahuaja riigikaitse seaduse eelnõu. Osundatud seaduseelnõude ja seadusloome puhul tervikuna toetan Vabariigi Presidendi poolt selle aasta 11. septembril siit kõnepuldist väljaöeldud

seisukohta, et eesmärk on vältida laialivalguvaid sõnastusi, mis suurendaksid tõlgendamis- ja hämamisruumi, ning sõnastada kogu kaitseväge juhtimine selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt. Uute olukordade ilmnemisel ei pruugi seaduse tõlgendamine anda juriidiliselt korrektseid lahendeid või seadus ei ole enam kooskõlas tekkinud mõistlike eluliste vajadustega. Seega võib osutada tõeks, et kehtivat seadust tuleb muuta varem, ootamata ära tervikliku seaduse uut redaktsiooni. Ainult selline tee tagab seaduslikkuse põhimõtte elluviimist. Järgnevalt peatun õigusriigi ühe teise aluspõhimõtte, õiguskindluse printsiibi rakendamise võimalikel probleemidel seoses 2002. ja 2003. aastal Eesti passide ümbervahetamisega nende kehtivusaja lõppemise tõttu. Siinjuures märgiksin Eesti kodanike probleeme, kes on saanud 1992.-1993. aastal passi ning riik ei ole selle saamist vaidlustanud ega tõestanud selle saamise õigusetust. Passide ümbervahetamisel võib ilmned, et Eesti kodaniku passe on antud teatud hulgal isikutele kui sünnijärgsetele kodanikele, kuid nüüd võib selguda, et isik ei olegi sünnijärgne kodanik. Kodakondsuse seaduse § 32 alusel on võimalik välja anda Eesti kodaniku pass õigel alusel. Seejuures on nõutav, et isik esitaks kõik dokumendid naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamiseks. Iga riigi ülesanne on tagada kodaniku ja riigi vahelistes suhetes põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi printsiibi elemendid, milleks on ka õiguskindlus. Olen seisukohal, et tuleks kaaluda, kas isik, kellel on Eesti pass välja antud valel alusel riigiasutuse vea tõttu, peab naturalisatsiooniks vajalikke dokumente hankima ja protseduure läbi tegema või aktsepteeritakse Eesti kodaniku passi näiteks 8-10 aasta pärast automaatselt. Seda saab otsustada seadusandja põhiseaduse § 8 alusel. Praktika, kodanike pöördumised ja ajakirjandus annavad tunnistust sellest, et jätkuvalt on probleeme ka põhiseaduse §-des 11, 12, 13 ja 14 sätestatud printsiipide järgimisega. Selles küsimuses osundas õiguskantsler Riigikogus aasta tagasi puudustele avaliku võimu mehhanismis, nii mõistlike protseduuride kui asja otsustamise aja, järelevalve ja sisekontrolli reguleerimatusele või vähesele reguleeritusele ning vastutuse puudumisele. Justiitsministeeriumi poolt haldusõiguse reformiga ettevalmistatavad seadused võimaldavad järk-järgult üle saada esitatud puudustest. Riigikogu menetlusse on esitatud halduskorralduse, haldusmenetluse ja riigivastutuse seaduse eelnõud. Haldusreformiga seonduvad sõlmküsimused tuuakse Vabariigi Valitsuse ette 1. detsembriks 2000. Faktiliselt on haldusreformi või juhtimisreformiga alustatud. Samas olen veendunud, et reform eeldab selgeid sihte, raha ja määratud tähtaegasid ning kindlat seaduslikku alust, mida saab anda Riigikogu. Radikaalsust taotledes on demokraatia mõõdupuuga enim kooskõlas seadusandja kui rahva tahte väljendaja kokkulepe. Seadusandlusest. Seadusloome raskuspunkt on enam kui kahel aastal olnud eurointegratsiooni tagamisel, uute seaduste vastuvõtmisel ja kehtivate seaduste harmoneerimisel Euroopa Liidu õigusega. Sellel perioodil on tehtud ära suur töö nii avaliku õiguse kui eraõiguse valdkonnas. Seadusloome maht on suur ja eelnõude ettevalmistamise kvaliteeti mõjutab ajafaktor, kuid eelnõude kõikide positsioonide läbitöötamine on oluliselt paranenud, mida tõendab ka õiguskantsleri esitatud märkuste ja ettepanekute väiksem arv. Samas aga ei ole seadusandlik protsess puuduste ja vigadeta. Neid esitades toetun õiguskantsleri järelevalve tulemustele - ettepanekutele ja ettekannetele, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustele ning tüüpilistele seadusloome kvaliteeti mõjutavatele vigadele. Ülevaateperioodil tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla viis seadust. Esiteks. Ettepanek seaduse "Riigi 1999. aasta lisaeeelarve" osaliseks kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Riigikogu seda ettepanekut ei aktsepteerinud, lahend otsustati Riigikohtu üldkogul. Teiseks. Ettepanek meresõiduohutuse seaduse § 4 lõike 4 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 31. 21. märtsil 2000. aastal Riigikogu poolt vastuvõetud seadusemuudatusega vaidlustatud volitusnorm Vabariigi Valitsusele tunnistati kehtetuks ning tegevusloa andmise, peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused sätestati seaduses. Kolmandaks. Ettepanek väärtpaberituruse seaduse § 18 lõike 3 vastavusse viimiseks põhiseaduse § 29 lõikega 1. Riigikogu aktsepteeris õiguskantsleri ettepanekut. Väärtpaberituruse seaduse, investeerimisfondide seaduse ja kriminaalkoodeksi muutmise seadusega kehtestati väärtpaberispetsialisti ning fondijuhi kvalifikatsiooninõuded. Neljandaks. Ettepanek kohtuniku staatuse seaduse § 3 lõike 8 ja § 6 vastavusse viimiseks põhiseaduse §-ga 4, § 104 lõike 2 punktiga 14 ning §-dega 146 ja 147. 2000. aasta 16. mail Riigikogus vastuvõetud seaduseparandused likvideerisid näidatud vastuolu. Viieandaks. Ettepanek notariaadiseaduse § 9 lõike 5 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 11. Riigikogu võttis 14. juunil 2000. aastal vastu asjaõiguse seaduse rakendamise seaduse § 13 täiendamise seaduse, millega sätestas põhimõtte, et hooneregistrisse ja ehitusregistrisse kantud ehitiste ja ehitiste osade kuuluvust ning nendel lasuvaid koormatisi puudutavad, samuti vallasasja määratlemiseks vajalikud andmed on avalikud. Õiguskantsler võttis osa põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusest

Riigikohtus kolme seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimisel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja Riigikohtu üldkogu otsustest tulenevad järeldused. Esiteks. Notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16 välistas notari distsiplinaarkaristuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise halduskohtus, selle sättega anti kaebuse läbivaatamine Tallinna Linnakohtule. See säte määras nii kohtualluvuse kui lõppkokkuvõttes ka notari kaebuse menetlemise korra. Kohtute pädevust ja kohtualluvust reguleerivad sätted on oma olemuselt kohtumenetlust reguleerivad sätted ja põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 alusel saab neid muuta ainult Riigikogu koosseisu hääلteenamusega. Notari distsiplinaarvastutuse seadus oleks tulnud Riigikogus vastu võtta vähemalt 51 poolthäälega, aga võeti vastu 49 poolthäälega. Teiseks. Alkoholiseaduse § 19 lõike 1 punkt 2 on ebaproportsionaalne selles osas, milles seadus ei võimalda tegevusloa väljastajal valida õiguslikke tagajärgi. Põhiseaduse § 31 alusel laieneb ka juriidilistele isikutele ettevõtlusvabaduse kaitse. Tegelemine ettevõtlusega ei saa olla absoluutne. Põhiseaduse §-st 11 tuleneb nõue, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see norm legitiimselt eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatavad vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama eelkõige seadusandja. Seadus peab võimaldama tegevusloa väljastajal kui seaduse kohaldajal kaaluda, kas õiguste ja vabaduste piiramine konkreetsel juhul on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Vaidlustatud seadusesäte aga ei võimaldanud arvestada alkoholi käitlemise korra asjaolusid: ostja vanust, müüdud alkoholi kogust ja kangust. Seega peab seadusandja arvestama, et riigivõimu sekkumine isiku tegevussfääri oleks põhjendatud ja kooskõlas õigusrikkumise asjaoludega. Alkoholiseaduse § 19 lõike 1 punkt 2 tunnistati vastuolus olevaks põhiseaduse §-dega 11 ja 31. Eeltoodust tulenebki järeldus, et meie õiguskord, sh seadused, peab muutuma regulatiivsemaks, täpsemaks, õigusi ja kohustusi diferentseerivaks ning kaalutlevaks. Kolmandaks. Õiguskantsleri poolt osaliselt vaidlustatud seaduse "Riigi 1999. aasta lisaelarve" läbivaatamine oli keeruline ja lõppes esmakordselt Riigikohtu üldkogu otsusega. Selles märgitakse, et elamuseaduse § 33 lõige 5 paneb riigile kohustuse eraldada raha eluruumide ehitamiseks või ostmiseks, kuid ei näe ette selle suurust. Raha vajaduse ja suuruse üle otsustamine on võimalik vaid konkreetsete faktide või kohalike omavalitsusorganite argumenteeritud taotluste alusel. Üldkogu on seisukohal, et riik on kohustatud täitma elamuseaduse § 33 lõikega 5 temale pandud kohustused sõltumata sellest, kas riigielarve vastavad summad ette näeb või mitte. Vaadeldaval ajavahemikul on õiguskantsler saatnud Riigikogule 14 ettekannet vajadusest muuta seadusi: riigilõivuseadust, kaabelviseadust, kaitstavate loodusobjektide seadust, Riigikogu kodukorra seadust, liikluskindlustuse seadust jt. Ettekannete põhisisuks on kehtivate seaduste ebapiisav regulatsioon, lünklikkus, vajadus täpsustada mõnda sätet või mõistet. Riigikogu alatised komisjonid on nendele sisuliselt ja asjakohaselt ning olustikust lähtuvalt ka reageerinud. Näiteks. Õiguskantsleri ettekanne 2000. aasta 7. veebruarist puudutas elamu mõistet maareformis. Riigikogu täpsustas seda 13. juunil 2000. aastal vastuvõetud seadusega. Õiguskantsleri ettekanne 1999. aasta 14. oktoobrist puudutas keskkonnakahju määratlust metsaseaduse § 56 lõikes 3, mille rakendamine tõi kaasa ebaproportsionaalselt suure vastutuse formaalse rikkumise - metsateatise esitamata jätmise eest. Vastuseks sellele ettekandele teavitas Riigikogu keskkonnakomisjon õiguskantslerit oma seisukohast, et seda sätet on vaja muuta. Kuid osundatud metsaseaduse säte kehtib tänaseni muutmata kujul. Riigikantsleri andmetel on käesolevat ülevaadet hõlmava perioodi jooksul antud Riigikogule üle 186 Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu ning Vabariigi Valitsuse istungitel on arutatud 122 Riigikogu algatatud seaduseelnõu. Vabariigi Valitsuse istungitel on õiguskantsler teinud märkusi 47 seaduseelnõu kohta, mille võtmesõnadeks on seaduse vastavus põhiseadusele, samuti riigivõimu struktuuride selge ja määratletud pädevus. Põhiseaduse § 3 lõikes 1 sätestatu, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ning põhiseaduse § 102 nõue, et seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega, on antud kategoorilise imperatiivi vormis. Tulenevalt eeltoodust võib seaduseelnõudes esinenud puudused ja vastuolud tinglikult grupeerida vahetuteks ja koostoimelisteks. Õiguskantsleri hinnangul sisaldas 19 seaduseelnõu sätteid, mis ei olnud kooskõlas põhiseadusega. Enamikul juhtudel puudutas see põhiseaduse §-de 10, 11 ja 12 printsiipnorme, aga ka vastuolusid teiste põhiseaduses sätestatud normidega, eelkõige §-des 29 ja 31 sätestatuga. Koostoimelised vastuolud ilmsid põhiseaduse ja teiste seaduste sätete koostoimes ning olustikus, kus ühtede sätetega neutraliseeritakse teiste toime, tekitatakse mitmeti tõlgendatav olukord; ei arvestata, kas seaduse volitusnormid

täidesaatvale riigivõimule on küllaldase regulatiivsusega ja võimaldavad riigivõimu teostada pädevuskonfliktita seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu vahel; aetakse segamini materiaali- ja protsessuaalõigusnormid. Senine praktika õigusloomes on näidanud, et eeskirjades sätestatakse nii aluseid ehk materiaaliõigusnorme kui ka kordasid ehk menetlusõigusnorme, sealjuures aluste, juhtude kehtestamisega määrustes tekitatakse olukord, kus seadust sisuliselt täiendatakse või muudetakse seadusest madalama õigusaktiga. Volitusnormi kirjutamisel tuleks kaaluda selle sisu, kas seadusandjal on õigus volitada, milleks volitatakse ja kas volitamine on üldse vajalik, sest mõnelgi juhul piisaks seaduse teksti täpsustamisest ja sellega volitamise vajadus kaob. Kui volitamine on vajalik, siis vead on tingitud eelkõige volitusnormi ulatuse, mahu ja ajaliste piirangute puudumisest ning seetõttu on volitus raskesti kontrollitav või isegi kontrollimatu. Õiguskantsler on vastanud Riigikogu liikmete arupärimisele 7 korral, kirjadele 10 korral ja kirjalikele küsimustele andnud 12 vastust. Järgnevalt peatun Vabariigi Valitsuse ja ministrite õigustloovatel aktidel. Kõigepealt Vabariigi Valitsuse aktidest. Ajavahemikul septembrist 1999 kuni septembrini 2000 on käesoleva ülevaate analüüsi aluseks Vabariigi Valitsuse 52 istungit, mille päevakorras oli 1442 küsimust. Esialgelt kinnitatud päevakorrapunktide arv oli 979 ehk 67,8% kõikidest arutatud küsimustest. Täiendavalt lisandus 344 ehk 23,9% küsimustest ja otse Vabariigi Valitsuse istungile esitati kiireloomuliste küsimustena 119 ehk 8,2%. Seega täiendati Vabariigi Valitsuse istungite päevakorda ligemale kolmandiku võrra, kusjuures täiendavate ja kiireloomuliste küsimuste korral jääb eelneva õigusliku analüüsi võimalus minimaalseks või sisuliselt puudus õiguskantsleril nende materjalidega tutvumise võimalus. Käesoleva aasta 8. augustist järkjärguliselt rakendatav elektrooniline Vabariigi Valitsuse istungite ettevalmistamise ja tutvustamise süsteem VIIS parandab vaieldamatult võimalust aegsasti tutvuda päevakorda esitatavate materjalidega, neid õiguslikult analüüsida. Ülevaatega hõlmataval ajavahemikul tegi õiguskantsler Vabariigi Valitsuse istungil märkusi 60 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kohta. Võrreldes eelnevate aastatega on see arv vähenenud, mis näitab eelnõude kvaliteedi paranemist ning riigisekretäri ja Riigikantselei jätkuvat nõudlikkust eelnõude suhtes. Õiguskantsler taotles kaheksa Vabariigi Valitsuse määruse kooskõlla viimist põhiseaduse ja seadusega. Ikka ja jälle selgub, et valitsus on andnud määrusi ilma seadusliku aluseta. Põhiseaduse § 3 lõige 1 alusel teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Samasuguse nõude esitab Vabariigi Valitsuse seaduse § 26. Eelnevast tulenevalt taotles õiguskantsler Vabariigi Valitsuse 27. novembri 1992. aasta määruse nr 326 "Joobeseisundi tuvastamise juhendi kinnitamine" kooskõlla viimist põhiseaduse ja seadusega, sest nimetatud määruse andmiseks ei ole üheski seaduses volitusnormi ja seetõttu on määrus vastuolus põhiseaduse §-ga 3 ja § 87 punktiga 6 ning Vabariigi Valitsuse seaduse §-ga 26. Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses haldusõiguserikkumiste seadustiku ja kriminaalmenetluse koodeksi muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu (286 SE I), mille §-ga 1 täiendatakse haldusõiguserikkumiste seadustikku §-ga 233¹ "Isiku joobeseisundi tuvastamine". Selle paragrahvi lõige 6 sätestab volitusnormi Vabariigi Valitsusele isiku joobeseisundi tuvastamise korra ning ametnike loetelu määramiseks, kellel on õigus joobeseisundit tuvastada. Vabariigi Valitsuse määrus joobeseisundi tuvastamise kohta on jõus ja õiguskantsleri ettepanek realiseerimata. Riigikogult ootaksin nimetatud seadusemuudatuse võimalikult kiiret vastuvõtmist, mis likvideeriks lünga seaduses. Vabariigi Valitsuse 2000. aasta 22. veebruari määruse nr 60 "Valla- ja linnaeelarvetele 2000. aasta riigieelarvest investeringuteks eraldatud vahendite jaotus" § 5 kohaselt teostab investeringuteks eraldatud summade sihipärase kasutamise üle järelevalvet kohaliku omavalitsuse asukohajärgne maavanem. Põhiseaduse § 160 alusel kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus. Põhiseadusega vastuolus oleva määruse § 5 tunnistati kehtetuks 26. juuni 2000. aasta Vabariigi Valitsuse määrusega nr 205. Tallinna Halduskohtu taotlusel kontrolliti Vabariigi Valitsuse 27. mai 1993. aasta määruse nr 161 "Isiklike sõiduautode ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise kohta" vastavust põhiseadusele ja seadustele Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis. Riigikohtu kolleegium tunnistas vaidlustatud määruse punkti 3 alapunkti 2 põhiseadusvastasust, sest sellega oli kehtestatud täiendav nõue kokkuleppe ühe poole suhtes - ametisõitudeks kasutatava sõiduauto omanik peab olema töötaja. Selle nõude kehtestamisega oli Vabariigi Valitsus ületanud 1990. aasta sotsiaalmaksu seaduse § 2 punktis 3 sätestatud delegatsiooninormi piire, mistõttu määruse see säte oli vastuolus põhiseaduse § 87 punktiga 6. Kolleegium otsustas tunnistada, et nimetatud määrus oli 1. jaanuarist 1994 tulumaksuga maksustamise osas põhiseadusvastane. Määrustesse on püütud kirjutada piiranguid ja kitsendusi,

mis ei tulene seadustest või mida seadused ei võimalda. Üheks näiteks on Vabariigi Valitsuse 11. juuli 1996. aasta määrusega nr 186 kinnitatud töövaidluskomisjoni põhimääruse punkt 37, mis sätestas, et kui töötaja komisjoni istungist isiklikult osa ei võta, esitab tema esindaja komisjonile notariaalselt tõestatud volikirja või seaduse või muu õigusakti alusel tema volitust tõendava dokumendi. Notariaalselt tõestatud volikirja nõue piiras alusetult tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 98 lõikes 2 sätestatud õigust esitada volikiri mis tahes vormis, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Seadusega aga sellisest üldnormist erandit tehtud ei ole. Vabariigi Valitsuse 19. mai 2000. aasta määrusega nr 162 kõrvaldati vastuolu seadusega. Põhiseaduse ja seadusega vastuolus olevate määruste andmine tuleneb valdavalt pädevuse ületamisest ning tulemiks on *praeter legem* määruse sätteid. Põhjustavad seda ka paljudel juhtudel seaduses antavad ebaselged ehk täpselt määratlemata volitusnormid. Seaduste sisulisi puudujääke püütakse ületada määrustesse kirjutatavate legaaldefiniitsioonidega, ka aluste ja juhtude sätestamisega, kuigi volitusnorm võimaldab ainult korra kehtestamist. On esinenud juhtumeid, kus määruse vastuvõtmist taotletakse enne vajaliku seadusemuudatuse vastuvõtmist Riigikogus. Kirjeldatu on õigusloome protsessis läbi aastate esinevate vigade ja kõrvalekallete kordamine. Veel märgiksin, et täidesaatev riigivõim ei rutta alati oma määruse andmise õigust ja kohustust realiseerima. Seetõttu on nii mõnigi kord asunud kohalikud omavalitsused neid lünki täitma. Kahel konkreetsel juhul peatuksin kohalike omavalitsuste õigustloovaid akte käsitlevas osas. Ministri määruste puhul on õiguskantsleril reeglina järelkontrolli ülesanne. Õiguskantsler on protestinud kolm ministri määrust. Peamine põhjus on volitusnormi puudumine. Rahandusministri 17. mai 1995. aasta määruse nr 83 "Mitteresidentidele tehtavatelt väljamaksetelt tulumaksu kinnipidamise juhendi kinnitamine" preambulas viidati määruse andmise õigusliku alusena maksukorralduse seaduse §-le 44. Selle üldseaduse sätte kohaselt on Vabariigi Valitsusel ja rahandusministril õigus anda määrusi maksuseaduse alusel ja täitmiseks. Selline üldvolitus pärineb aastast 1996 ja selle lubamatusele on juhitud korduvalt tähelepanu nii õiguskantsleri poolt kui Riigikohtu lahendites. Kuivõrd varem kehtinud tulumaksuseaduse § 26 lõikes 7 puudus erivolitus rahandusministrile üldnimetatud juhendi kinnitamiseks, siis tunnistas rahandusminister üldnimetatud määruse k.a 1. jaanuarist kehtetuks. Majandusministri 3. veebruari 2000. aasta käskkiri nr 36 "Ehitusvaldkonna ettevõtjate ja ehitusjärelevalve inseneride litsentsimine" oli oma olemuselt õigusnorme sisaldav üldakt ja sisuliselt oli tegemist ministri määrusega. Planeerimis- ja ehitusseaduse § 46 lõike 1 ja § 52 lõike 3 alusel oli ehitustööde juhtimiseks ettevõtjale vastava ehituseriala nõuete ja järelevalveinseneride litsentseerimise korra kehtestamine Vabariigi Valitsuse otsustada. 2000. aasta 3. oktoobril arutab Vabariigi Valitsus majandusministri ettevalmistatud ehitusseaduse eelnõu. Selle eelnõu alusel leiavad reguleerimist ehitusala tegevusload, nende väljaandmise alused, väljaandmisest keeldumine, kehtivuse lõppemise ja pikendamise tingimused, vastutava spetsialisti erialanõuded ning ehitusjärelevalve. Seega saavad vajalikud küsimused ehitusseadusega reguleeritud vastavalt põhiseaduse §-le 29. Teede- ja sideministri 8. mai 2000. aasta määrus nr 29 "Teehoiukava koostamine" ei olnud kooskõlas põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2. Ministri määruse ühe alusena viidatud teeseaduse § 15 ei sisalda volitusnormi ministri määruse andmiseks, samuti ei ole ministrile volitusnormiks Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 punktis 4 sätestatud maavanema pädevus. 20. juunil 2000. aastal tunnistas teede- ja sideminister selle määruse kehtetuks. Ministeeriumid on põhilised seaduseelnõude ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude ettevalmistajad. Nende tööst sõltub õigusloome kvaliteet. Justiitsministeeriumi ettepanekul võttis Vabariigi Valitsus 28. septembril 1999. aastal vastu määruse nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri", mis on kehtestatud valitsusasutuste poolt väljatöötavate õigustloovate aktide eelnõudele esitatavate nõuete ühtlustamiseks 2000. aasta 1. jaanuarist. Niisugused eeskirjad on mitmetes riikides ja neile on lisatud justiitsministeeriumide väljaantud ja praktikas rakendatavad õigusliku normitehnika käsiraamatud. Käsiraamatut kasutavad juristid igal tasandil ettevalmistatavate eelnõude puhul, olgu see parlamendis või mõnes muus valitsusasutuses või tellimustööna. Heameel on märkida, et sellist käsiraamatut koostatakse ka meil. Kõrge kogu! Kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid. Kohaliku omavalitsuse arengus etendab märkimisväärset rolli põhiseaduse kõrval Euroopa kohaliku omavalitsuse harta täielikuma realiseerimise tagamine. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) koostatud 2000. aasta raport käsitleb Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsuse toimimise vastavust harta põhimõtetele. Euroopalikku käsitlust ootavad demokraatia, subsidiaarsuse ja regionaalsuse põhimõtete selgeksrääkimine ja edasiarendamine haldusreformi kontseptsioonis. Järelevalve iseloomu on mõjutanud kaks olulist

asjaolu. Esiteks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse viis Riigikogu 30. septembril 1999 vastuvõetud seadusemuudatustena olulisi sätteid, mis jõustusid 15. oktoobrist. Muudatused seaduses eeldasid aga valla ja linna põhimääruste kooskõlla viimist kehtiva seadusega, kuid nende muutmine edeneb loiult. Tallinna ja Tartu linna volikogude määrused on suuresti eeskujuks teistele kohalikele omavalitsustele. Teiseks. 1999. aasta 17. oktoobril toimusid kohalike omavalitsuste volikogude valimised, mille tulemusena muutusid esindusorganite koosseisud. Seetõttu on sagenenud õiguskantsleri ametkonna poole pöördumised taotlusega tõlgendada ja selgitada seadusi ja nende rakendamist, anda arvamusi ja hinnanguid ametnike tegevusele või tegevusetusele. Enamikul juhtudel ei ole esitatud küsimused õiguskantsleri pädevusse kuuluvad ja koormavad ametkonda. Kohalike omavalitsuste ja kodanike pöördumised johtuvad eelkõige ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse, jätkuvalt ka planeerimis- ja ehitusseaduse rakenduslikust aspektist. Õiguskantsler on käesolevas ülevaates käsitletaval ajavahemikul protestinud 18 kohaliku omavalitsuse määrust. Järjekordselt tuleb konstateerida, et teadmatusest või teadlikult ei tehta vahet määruste, otsuste ja käskkirjade vahel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ega ükski teine seadus ei näe ette, et üldakti (määrust) võiks täiendada üksikaktiga (otsusega), kuid kahel korral tuli oma ettepanekus seda märkida. Planeerimis- ja ehitusseaduse rakendamiseks oli üks vallavanem andnud käskkirja, millega oli volitanud valla keskkonnaameti juhatajat väljastama projekteerimistingimusi, ehituslubasid ja kasutuslubasid. Seadusvastaselt ja vastuolus valla ehitusmäärusega anti ametiisiku ainupädevusse toimingud, mis olid vallavalitsuse otsustada. Õiguskantsleri kontrolli tulemusena tühistati vallavanema käskkiri. Määruste jõustamisel ei arvestata seaduses ja põhimääruses ettenähtud tähtaegasid ja avalikustamise nõuet. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 lõike 2 alusel peab kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitama veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra, kuid teise tingimusena kuulub selle teenuse hind, mis kehtestatakse valla- või linnavalitsuse poolt, avalikustamisele vähemalt kolm kuud enne muutmist. Osundatud seadusega ettenähtud tähtaega on rikutud kolmel korral. Maamaksuseaduse § 5 lõike 1 alusel kehtestab maksumäära kohaliku omavalitsuse volikogu ja seda saab muuta vaid eelarveaasta algusest. Jätkuvalt esineb olukord, mil kohalik omavalitsuse volikogu muudab maamaksumäära eelarveaasta kestel, rikkudes sellega osundatud maamaksuseaduse tingimust. Samas on põhiseaduse ja seadusega vastuolus olevad määruse sätted tunnistatud õiguskantsleri ettepanekul kehtetuks. Ka kohalike omavalitsuste määruste puhul on ilmnenu, et need ei põhine seaduslikul alusel või on kohalik omavalitsusorgan ületanud oma pädevust. Näiteks on üks vallavolikogu kehtestanud tegutsemislubade väljaandmise korra, olgugi et äriseadustiku § 521 lõike 3 alusel ettevõtja tegutsemisloa annab välja kohalik omavalitsus Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis menetleti kahte kohaliku omavalitsuse määrust. Õiguskantsler taotles Narva Linnavalitsuse 16. aprilli 1999. aasta määruse nr 672 "Transiittranspordi platsi kasutamise eeskirjade kinnitamine", selle hilisemate täienduste ning selle 2. juuni 1999. aasta lisa kehtetuks tunnistamist vastuolude tõttu põhiseaduse ja seadustega. Riigikohus leidis, et Narva Linnavalitsuse määrused olid vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 nende koostoimes ning riigipiiri seaduse § 8 lõike 1 punktidega 1, 2 ja 5 ning lõikega 3. Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud ametkonna väidetav tegevusetus ei ole antud juhul piisavaks õigustuseks, et kohalik omavalitsus asuks reguleerima riigielu küsimusi piirirežiimiga seonduvalt. Seetõttu Riigikohus rahuldab õiguskantsleri taotluse. Keila vallavolikogu oli kehtestanud määrused, mis reguleerisid Keila vallas tulirelvadest laskeharjutuste korraldamist. Selle määruse vastuvõtmise ajal oli laskeharjutuste korraldamine kaitsejõudude laskepaikades kaitseministri määrusega õiguslikult reguleerimata. Riigikohus märgib, et põhiseaduse järgi on igaühel õigus elule ja tervisele. Vabariigi Valitsuse või ministri määruse olemasolu korral ei oleks kohalikul omavalitsusel olnud põhjust asuda neid riigielu valdkondi ise reguleerima. Lugupeetavad Riigikogu liikmed! Lõpetuseks. Homme, 29. septembril annan üle Riigikogule, sealhulgas igale Riigikogu liikmele, trükitud ülevaate õiguskantsleri tegevusest põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimisel eelmisel, 1999. aastal. Õiguskantsleri seaduse § 4 lõike 1 alusel esitan Riigikogu istungil selle kohta ülevaate käesoleva aasta oktoobrikuus. Seetõttu ei leia täna märkimist nn ombudsmani ülesanded ja sellekohane tegevus. Tänan teid tähelepanu eest!

Aseesimees

Tänan teid, härra Reenumägi! Meie kodukorrasseaduse § 130 annab Riigikogu liikmetele võimaluse esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust, kirjalikke küsimusi esitada ei ole võimalik, läbirääkimisi ei avata ja ka otsust vastu ei võeta. Lugupeetud Riigikogu liikmed, teil on õigus esitada

ettekandjale kaks küsimust. Ettekanne oli nii põhjalik ja kõikehõlmav, et Riigikogu liikmetel küsimusi ei ole. Ma tänan teid, härra Reenumägi, väga sisuka ja huvitava ettekande eest!

A. Reenumägi

Veel kord tänan tähelepanu eest!