

# Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli ettekanne Riigikogus 30. septembril 1993. aastal

## Väljavõte Riigikogu stenogrammist

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

#### Esimees

Alustame 8. päevakorrapunktist "Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega". Ettekandja on õiguskantsler härra Eerik-Juhan Truuväli.

#### E.-J. Truuväli

Härra esimees, lugupeetavad Riigikogu liikmed, daamid ja härrad! Asudes tegema tänast ülevaadet, mida näevad ette põhiseadus ja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus, pean ma paraku tegema teatud reservatsioone. Kõigepealt oleks normaalne kord ja menetlus selline, et ma saaksin niisuguse ettekande esitada teile aegsasti ja kirjalikult ning et seal oleksid leidnud käsitluse kõik küsimused, millega õiguskantsler aasta jooksul on tegelnud. Paraku aga seetõttu, et õiguskantsleri kantselei käivitus alles 1. juulil ja esimene nõunik tuli tööle 11. juulil, on empiiriline materjal, millel peab baseeruma käesolev ülevaade, küllaltki napp. Sellest tulenevalt pean seekord teie lahkkel nõusolekul piirduma suulise pöördumisega. Teine reservatsioon. Teile võib-olla tundub, et minu ettekandes või ülevaates on liiga palju dotseerimist, õpetavat tooni. Palun lahkesti aru saada, et oma uues ametis ei ole ma veel lahti saanud 25-aastasest pedagoogitööst külge jäänud harjumustest. Ja kolmandaks. Ma käsitlen järgmisi küsimusi. Kõigepealt räägin põhiseadusest ja selle rakendamisest. Teiseks võtan vaatluse alla seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigusaktide vastavuse põhiseadusele ja seadustele. Kolmandaks teen põhiseaduse § 139 2. lõikes toodule tuginedes mõningaid üldistusi, mis tulenevad nende aktide analüüsist. Lugupeetud Riigikogu liikmed! Esimene küsimus, millel ma tahaksin peatuda, on põhiseadus ja selle rakendamine. Meie arvates tuleb põhiseadust käsitleda koos selle rakendamise seadusega. Need mõlemad on ju ühtede kaante vahel ja vastu võetud rahvahääletuse korras. Seejuures tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et põhiseaduse rakendamise seadus, nagu see on üldine praktika ka teistes maailma riikides, piirab põhiseaduse kohest rakendamist. Tihtipeale piiravad niisugused rakendusseadused teatud kategooriate inimeste õigusi, nagu näiteks meie põhiseaduse rakendamise seaduse §-d 6 ja 7. Teiseks annavad need teatud erinevaid õigusinstituute, mida on võimalik rakendada mingil perioodil, enne kui põhiseadus on täielikult rakendunud. Eriti oluline on põhiseaduse rakendamise seaduse § 2, mis määrab ära põhiseaduse tegeliku toime ja tema suhte varem Eesti maa-alal kehtinud õigusaktidega. Ma tahan sissejuhatavalt peatuda §-l 2 just seepärast, et põhiseaduse rakendumist, nagu meie lühiajaline praktika on näidanud, mõistetakse ainult kui 1992. aasta 3. juulil toimunud akti, mitte aga kui protsessi. Kuid nagu ma eelnevalt juba mainisin, viitab põhiseaduse rakendamise seadus ise sellele, et põhiseaduse rakendumine on protsess. Ent tulgem tagasi põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 juurde. Selle 1. lõige kõlab nii: "Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega, ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse." Juriidilises keeles tähendab see, et siin on tegemist nn. liitkoosseisuga. Väga lühike ja lihtne näide. Täispensioni saamiseks peab isikul olema vastav arv eluaastaid ja vajalik tööstaa. Samasugune situatsioon on ka siin. Mida see praktikas tähendab? Aga seda, et mõni varem kehtinud akt võib tõepoolest olla ka pärast põhiseaduse jõustumist, s.o. pärast 1992. aasta 3. juulit, põhiseadusega vastuolus. Ja niisugune vastuolu võib säilida kuni selle akti tühistamiseni või muutmiseni. Ma tahan sellega rõhutada, et tegelikult ei ole me veel õige mitu aastat põhiseaduse täieliku toime situatsioonis, vaid oleme nn. reformide teel. Sellest on vaja aru saada, et me kiirustades ei läheks looma uusi suhteid. Uute suhete, normaalse ühiskonna suhete loomisel peame tuginema põhiseadusele. Kuid nagu näitab analüüs, ei ole see alati nii. Eelöelduga

seondub veel üks keerukas probleem. Nimelt peame uusi, normaalse ühiskonna suhteid luues ennistama paljusid varasemaid suhteid, mis eksisteerisid Eestis kuni 1940. aastani. Aga sellest etapist lahutab meid vähemasti kaks põlvkonda. Sellest tulenevalt on vanade seaduste muutmine ja uute suhete loomine protsess, kus paratamatult tuleb veel maksta lõivu ajale, ja riigil on vaja võtta endale roll, mida normaalses ühiskonnas vaja võtta ei oleks. Vaatamata sellele, et me tegutseme eri aegadest päritud õiguslikul baasil, võimaldab põhiseaduse rakendamise analüüs välja tuua järgmised momendid. Esiteks. Meil on hulk valdkondi, kus me tegutseme peaaegu ilma õigusliku baasita. Need on riigikaitse, piirikaitse, välissuhtlemine, riigivara, põgenikud, välis- ja siselaenu ning erakorraline seisukord. Nagu te sellest loetelust näete, on tegemist valdkondadega, kus riik saab ennast konstitueerida kui iseseisev riik, kuid kus meie arvates praegu veel puudub õiguslik kaitse ja valitseb ekstreemne olukord. Selle olukorra likvideerimises näen ma nii seaduseandja kui ka valitsuse lähimat ülesannet. Teiseks. Meie põhiseaduse II peatükk, nagu seda on korduvalt rõhutatud, on kooskõlas rahvusvaheliste üldtunnustatud inimõiguste printsiipide ja normidega ning sellest tulenevalt me oleme saanud Euroopa Nõukogu liikmeks. Sellest tulenevalt peab seaduseandja ja seaduste rakendaja tegevus olema suunatud otseselt inimõiguste ja vabaduste riiklikule reglementeerimisele ja kaitsmisele. Kuid selleski valdkonnas on meil suur mahajäämus. Näiteks on üks põhilisi kodanikuõigusi õigus pöörduda avalduste, ettepanekute ja kaebustega mis tahes riigi- või kohaliku omavalitsuse organi poole. Mis on pöördumise ja selle pöördumise väljundi regulatiivne mehhanism või õiguslik baas? See on NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 1980. aasta seadus ja selle baasil kopeeritud Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrus, mis pärinevad 1982. aastast. Nii palju esimese küsimuse kohta. Vaatame nüüd konkreetselt meie õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadustele. Ma tuletan veel kord meelde, et selle analüüsi empiiriline baas on väga kitsas, mistõttu mõne arvates võivad ka järeldused olla ennatlikud. Kõigepealt võtame jutuks seaduste vastavuse põhiseadusele. Tuginedes õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse §-le 12, on õiguskantsleri poole pöördutud 24 korral ettepanekuga kontrollida seaduste vastavust põhiseadusele. Enamik neist on puudutanud Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimise seadust (kolm korda), deklaratsiooni maa riigiomandiks kuulutamise kohta, deklaratsiooni pankade ja suurtööstuse natsionaliseerimise kohta, Eesti Panga seadust, seadust Eesti Vabariigi 1993. aasta riigieelarve kohta (neli korda), kohalike omavalitsuste valimise seadust, Riigikogu kodukorra seadust (kaks korda), süümevande seadust, erastamisega seotud seadusi (neli korda) ja Vabariigi Valitsuse seadust. Kui siia loetelusse lisada veel seadused, mida on vastaval ajavahemikul vastu võtnud Riigikogu, siis te näete, et õiguskantsleri ametnikel on olnud tööd küllaga. Pöördumiste suur arv on mõtlemapanev. Omajagu võis seda mõjutada lähenev või õigemini juba käiv valimiskampaania, kuid põhiosas põhiseaduse ja seaduste halb teadvustatus. Silmatorkav on ka see, et seaduste normitehnilised vajakajäämised võimaldavad anda erinevaid tõlgendusi. Ja veel. Meie arvates ei ole ei akti loojad ega akti kasutajad endale piisavalt teadvustanud, mis asi on põhiseadus ja selle rakendamise seadus. Halvasti on meie arvates silmas peetud põhiseaduse II peatükki, s.o. kodanike põhiõiguste ja vabaduste kaitse primaarsusest. Kui iga seadust, olgu ta normitehniliselt nii nõrk kui tahes, lugeda ja rakendada koos põhiseadusega – rõhutan: koos põhiseadusega –, siis meie meelest langeb suur osa probleeme ära. Tõenäoliselt muudab olukorda seegi, kui käivitub meie kohtusüsteem ja on olemas esimesed kohtupretsedendid. Küllap langeb siis ära ka eilses "Hommikulehes" avaldatud professor I. Rebase süüdistus, et enamikus või kõigis seadustes, nagu ta ütleb, võib leida põhiseadusega vastuolus olevaid sätteid. See on tõepoolest nii, kui vastavat seadust ei käsitleta koos põhiseadusega. Seadus ei pea alati sisaldama põhiseaduse sätteid, mistõttu on selguse mõttes tingimata vaja käsitleda neid koos. Edasi. Selle kontrollimine, kas seadused, eriti need, mis on vastu võetud aastakümneid tagasi, vastavad praegu kehtivale põhiseadusele ja tema rakendamise seadusele, on väga keerukas ja aeganõudev protsess. Siin kuu ajaga toime tulla on küllaltki raske juba üksnes seepärast, et õigust analüüsiv organ peab oskama ette näha võimalikke sotsiaalseid tagajärgi ja seoseid, mida see kontroll endaga kaasa toob. Seetõttu on enamik varem loetletud seadustest meil veel menetluses. Menetluse on läbinud politiseaduse muutmise ja täiendamise seadus, mille kohta on teil teada õiguskantsleri arvamus. Formaaljuriidilisi vastuolusid on Eesti Panga seaduses. Need vastuolud on oma enamikus ületatavad, kui seda seadust käsitleda just tollelt metodoloogiliselt aluselt lähtudes, millest ma varem rääkisin, s.o. koos põhiseadusega. Siis saab palju asju selgeks. Kõigele vaatamata pean ma vajalikuks esitada teile selle seaduse mõningad sätteid uuesti läbivaatamiseks. Süümevande seaduse kohta võin öelda, et selle tegelik rakendamine eeldab seadusandlikku initsiatiivi kas parlamendi liikmete poolt või vastava

ettepaneku tegemist valitsusele, et kehtestataks kord, mille kohaselt menetlus nendes asjades võiks alata kohtueelse menetlusega. Seda seisukohta toetab ka Riigikohus. Praegune tsiviilhagi korras teostatav menetlus ei ole põhimõtteliselt kooskõlas meie põhiseadusega. Riigikogu kodukorra seaduse § 4 rakendamise tõttu on süümevande seadus täienenud mahukalt osadega, mis ei ole läbinud seadusandlikku protseduuri ja seetõttu ei saa seda pidada täiesti kooskõlas olevaks meie põhiseadusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 67, mis sätestab seaduse jõustumise korra, on jätnud sellesama paragrahvi enda jõustamata, mis formaaljuriidiliselt tähendab seda, et kogu see seadus üldse ei kehti. Aga see on ilmselt lapsus. Edasi. Kuna te teete tihtipeale vahet niinimetatud baasseaduste ja raamseaduste vahel, siis oleksid meie tähelepanekud järgmised. Niinimetatud baasseaduste puhul tahaksime näha: 1) selle täpsemat fikseerimist, millised aktid on kaotanud jõu seaduse jõustamisega; 2) hoidumist suhete reguleerimisest, mis ei ole antud seaduse objektiks ja 3) suuremat regulatiivsust. On vaja, et ka seaduseandja läbiks seaduse loomise protsessis selle modelleerimise etapi, püüdes näha, kuidas seadus tegelikult hakkab toimima. Niinimetatud raamseaduste puhul oleks kõige suurem soov, et õiguste delegeerimisel Vabariigi Valitsusele määrataks täpselt kindlaks delegeerimise ulatus ja maht. Ei tohi olla nii, et valitsus enda tahtel antud aktidega muutub parlamendi kui seaduseandja käepikenduseks. Teiseks tuleb hoiduda õiguste delegeerimisest üle ühe astme, tähendab, nende delegeerimisest ministrile. Sellega tegelikult rikutakse võimude lahususe põhimõtet. Nii palju seaduste kohta. Järgnevalt käsitlen täidesaatva riigivõimu aktide vastavust põhiseadusele ja seadustele. Kõigepealt võtan vaatluse alla Vabariigi Valitsuse aktid. Alustan esimesest, s.o. ettevalmistavast etapist. Paljudes riikides on ette nähtud nõuded, sealhulgas seletuskirjade esitamine ja vajaliku arvu kooskõlastuste tegemine, mis peaksid tagama valitsuse istungil otsuste asjatundliku langetamise. Seletuskirjad peaksid obligatoorselt sisaldama osa, mis fikseeriks järgmise. 1. Milliseid organisatsioonilisi ümberkorraldusi või meetmeid määruse rakendamine kaasa toob. Üldjuhul see üldse puudub. 2. Milliseid rahalisi või muid materiaalseid vahendeid määruse rakendamine nõuab. Kui see nõue jäetakse täitmata, läheb vaja väga suurt valitsuse erifondi. Nii aga võib üsna lihtsalt ja kergelt lüüa tasakaalust välja kogu eelarve. 3. Kuidas määruse rakendamine mõjutab olemasolevaid sotsiaalseid või poliitilisi suhteid ja millised on selle võimalikud resonantsid. Kolmas punkt on eriti oluline selles suhtes, et iga minister näeks ette ja kooskõlastaks oma tegevuse. Enamasti on seletuskirjades neist kolmest nõudest, mida ma loetlesin, kinni peetud ainult üldjoontes. Ma arvan, et väga oluline ja vajalik oleks neid edaspidi järgida. Mis puudutab nõutavaid kooskõlastusi, siis neid on tihtipeale terve leht täis, aga valitsuse istungi käigus selgub, et need on nii mõnigi kord formaalsed, osa seetõttu, et ei ole järgitud eelnimetatud kolme obligatoorset nõuet, osa aga alusmaterjali puudulikkuse või kooskõlastamatuse tõttu, mida tavaliselt põhjendatakse ajanappusega. Ma ei hakka siinkohal peatuma juhtudel, kus üldse kooskõlastus puudub ja kus küsimus lülitatakse istungi päevakorda n.-ö. käigupealt. Kui seaduste puhul on seaduseandja üldjuhul lähtunud põhiseadusest ja fikseerinud oma akti juriidilise baasi, siis Vabariigi Valitsuse määruste puhul seda enamasti tehtud ei ole. Nüüd tõlgendamisest. Vabariigi Valitsuse 1993. aasta 15. juuli määruse nr. 225 punkt 1 on sõnastatud nii, et võimaldab kahesugust arusaamist. Tuletan teile selle sõnastuse täpselt meelde: "Kehtestada, et 1. juulist 1. oktoobrini 1993. a. ei hüvitata varakahju, kui liikluskahju põhjustas liikluskindlustuse tunnistuseta sõiduk." Meile antud seletuses öeldakse, et seda võib mõista kahtepidi. Esiteks, et selle ajavahemiku jooksul toimunud liiklusvariide puhul tekkinud varakahju ei hüvitata üldse, ja teiseks, et sel perioodil varakahju ei hüvitata, kuid nõudeõigus säilib. Järelikult võib 1. oktoobrist alates nõude esitada. Ja veel. Nimetatud määrus võeti vastu 15. juulil, niisiis kaks nädalat pärast 1. juulit. Mis saab nendest, kes elasid liiklusõnnetuse läbi 1.–15. juulini? Meie arvates tuleb neile liiklushüvitus välja maksta. Me pöördusime vastava ettepanekuga Vabariigi Valitsuse poole ja palusime tõlgendust või veel parem vastava sätte sõnastamist nii, et see oleks üheselt mõistetav. Vabariigi Valitsus andis tõlgendamise õiguse rahandusministrile. See ei ole jälle õige. Rahandusminister võib teksti küll ette valmistada, aga tal ei ole õigust tõlgendada Vabariigi Valitsuse akte. Meile antud tõlgenduses – me nimetame seda seletuseks, sest juriidiliselt ei ole see mingi tõlgendus – väidetakse veel, et Vabariigi Valitsuse määrusel võib olla tagasiulatav jõud. Kuid tagasiulatava jõu küsimus on üldse üks väga keeruline asi. Euroopa õiguses üldjuhul eitatakse tagasiulatavat jõudu. Eriti eitatakse seda haldusaktide puhul. Kategooriliselt eitatakse tagasiulatavat jõudu siis, kui see puudutab otseselt kodanike elu, tervist, varanduslikku seisut või muid vabadusi ja õigusi. Niisuguseid õigusakte edaspidi vastu võtta ei tohi. Pärast kriitikat pidanuks normaalne olema see, et kõnealuse sätte sõnastus oleks muudetud üheselt mõistetavaks. Praegu

aga ametlikku tõlgendust ei ole ja keegi ei garanteeri, et miljonitesse ulatuvate kahjussummade kohta ei esitata nõudeid pärast 1. oktoobrit. Järgmisena võtame vaatluse alla ministeeriumide aktid. Tuleb kohe märkida, et selles valdkonnas on palju eksimusi formaaljuriidilistes küsimustes. Kõigepealt tuletan meelde, et põhiseaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt annab määrusi minister, mitte ministeerium. Meil jätkatakse aga endistviisi ministeeriumide määruste andmist. Mingid aktid ei näe ette ka seda, et antakse nn. ministrite ühismäärusi. Ometi tegid seda 1993. aasta 17. mail Siseministeerium ning Teede- ja Sideministeerium. Kui tekib vajadus anda ühismäärusi, tähendab, kui reguleeritav valdkond asub kahe või mitme ministeeriumi haldusalas, siis võib asja lahendada valitsuse määrusega, mitte grupi ministrite ühismäärusega. Eesti põhiseadus ja Vabariigi Valitsuse seadus näevad ette, et ministri määruse õiguslikuks baasiks on seadus või valitsuse määrus. Meil aga on olnud juhtumeid, kus selleks on osutunud põhiseadus. Minister võtab kätte ja annab määruse, viidates põhiseaduse vastavale paragrahvile. Niisugused aktid oleme saatnud ümbertegemisele, ehkki ma saan suurepäraselt aru meie ministrite tahtest reguleerida suhteid võimalikult kiiresti. Me ei saa lugeda õigeks ka seda praktikat, kus seaduses otse fikseeritakse, et vastava suhte reguleerimine või määramine kuulub ühe või teise ministri pädevusse. See on siiski valitsuse otsustada, kuidas seaduse täitmist korraldada. Nagu ma juba ütlesin, tähendab sel moel ministrile ülesande andmine võimude lahususe põhimõtte rikkumist. Nõus ei saa olla sellega, et valitsuse määruses delegeeritakse mõnele ministrile ülesanded, mis kuuluvad valitsuse või isegi seaduseandja pädevusse. Näiteks on küllaltki palju niisuguseid ülesandeid delegeeritud rahandusministrile, kes on väga hea inimene ja alati nõustub sellega. Siinkohal toon ma veel üheks taunitavaks näiteks uue maksuliigi, nn. teenustasu, mida tuleb maksta kas riigiparaadi töötajatele või muudele ametiisikutele, kellel on riigivõimu volitused. Juba möödunud sajandi keskpaigast, kui Euroopas tekkis liberaalne õigusfilosoofia, on liberaalsed parteid võidelnud selle eest, et igasuguseid makse, lõive jne. määraks ainult seadus, aga mitte valitsus ega üksikminister. Me oleme käsitletud niisugust teenustasu kui varjatud riigilõivu. Selle peale on meile öeldud: "Vaadake, see riigilõiv ei kata kulutusi, mis tuleb vastava toiminguga jaoks teha." Kui nii, siis järelikult tuleb riigilõivu määra tõsta. Asi on lihtne ja selge. See, et teenustasud on stimuleerinud ka kohalikke omavalitsusi niisuguseid riiklikke ülesandeid täitma, näitab, et varsti on meil olukord, kus riigiametnik, kellele maksumaksja on palga juba kinni maksnud, nõuab – vabandage, ma utreerin, väga võimalik, et nii kunagi ei juhtu – iga liigutuse eest teenustasu. Mis puudutab ministrite määruste normitehnilisi küsimusi, siis siin on märkused analoogilised nendega, mida tegin eespool analüüsitud aktide puhul. Edasi heidaksime pilgu kohalike omavalitsuste õigustloovatele aktidele. Kõigepealt pean kahjuks märkima, et kohalikud omavalitsused ei ole endale teadvustanud tõika, et 28. juunist kehtib nende korralduse uus seadus. Üldjuhul käib veel kõik vana aluste seaduse järgi. Tähendab, ikka antakse õigustloovate aktidena otsuseid ja korraldavate aktidena nn. protokollilisi otsuseid, mis tihtipeale balansseerivad juba normatiivakti ja korraldava akti piirimail. Täheldatav on veel üks tendents, mis võib süveneda: sõltumatus riigivõimust kipub ületama põhiseadusega lubatud. Põhiseadus aga on niigi andnud kohalikele omavalitsustele väga suure sõltumatuse. Erandolukord on Narvas, kus võetakse endale pidevalt riigi keskvalitsuse volitusi ja tuginetakse Eesti NSV ajal kehtinud õigusaktidele, tõlgendades neid väga vabalt ning tihtipeale järgides riigiõiguslikke, mitte omavalitsusõiguslikke traditsioone, millest peeti kinni kunagises Nõukogude Liidus. Kogu eelöeldu põhjalikum analüüs toob esile järgmised momendid, millele ma tahaksin lõpuks teie tähelepanu juhtida. Esimene probleem. Meil ei ole põhiseadus ja selle rakendamise seadus muutunud universaalseks koodeksiks. Me ei ole veel oma õigustloovas ja eriti rakenduslikus tegevuses aru saanud, et see põhiseadus pöörab riigi näoga inimese poole, mitte inimese näoga riigi poole. See on meie demokraatliku põhiseaduse põhigarant, tema väärtus. Inimese õiguste kaitse on põhiseaduses primaarne, mis äraseletatult tähendab, et iga õigustloov akti looma või rakendama asudes tuleb vaadata, kas see on kooskõlas printsiipide ja normidega, millele on kehtestanud põhiseadus. Tähendab, iga muudatus seadusandluses peab olema inimese hüvet suurendav, mitte aga seda kahjustav. Ja kui on tegemist inimese õiguste ja vabaduste piiramisega, siis on see alati ja eranditult seaduse objekt. Seda ei tohi teha ei valitsuse ega ministri määrusega, kui me tahame järgida oma põhiseadust, selle kirjatähte ja vaimu. Inimesel peab säilima alati ja kõikides suhetes õigus pöörduda riigiorganite poole kaebusega või seletuse saamiseks. Kui kohaldatakse nn. erimenetlusi või eelmenetlusi, mis on paratamatu ja möödapääsmatu, peab alati olema tegemist eelkõige alternatiiviga. Asi peab olema sätestatud nii, et alternatiiv ise kutsuks inimese nõustuma eelmenetlusega, mitte aga nii, et tal ei ole õigust pöörduda kohtu poole. Järgmine moment. Loomulikult on väga vaja, et meil oleks

materiaalõiguslik norm. See on norm, mis fikseeriks, mismoodi peab käituma ja mida tegema. Siinkohal on oluline märkida, et materiaalõiguslik norm ei realiseeru mitte kunagi, kui ei nähta ette väga täpset ja detailset korda, kuidas selle normiga sätestatud suhetesse sattunud inimene peab käituma. Eriti tähtis on see, kuidas peab niisugusel juhul käituma riigiametnik ja milline on tema vastutus. Ühtki normi ei saa garanteerida demokraatlikult, kui puudub riigiametniku sellekohane vastutus. Kuigi me kuulume n.-ö. kontinentaalsesse ehk Saksa õigussüsteemi, on meil selles suhtes veel palju õppida Inglise-Ameerika õigussüsteemist. Me saame suurepäraselt aru, et tihtipeale ei ole võimalik lahendada üht või teist probleemi puhtpoliitiliselt, piltlikult öeldes raiuda koera saba tükkhaaval. Eriti taunitavad on niisugused katsed siis, kui me varjame neid tegelikkuse eest ja püüame pakkuda poliitilist probleemi õigusliku pähe. Minu arvates on ka ebaeetiline, kui seaduslooja on oma töö teinud ja siis hakkab põhjendama, mida ta ühe või teise sätte all mõistab ja mida mitte. Seda peaks tegema tol ajal, kui seadus on loomisjärgus. Siis teadvustub seadus kiiresti, see võetakse omaks ja seda hakatakse täitma. Lõpuks mõningatest probleemidest, mis tõusetuvad puhtseadustehniliselt. Esimene on nn. tõlgendamise probleem. Epideemiana levib tõlgendamise taha pugemine siis, kui ollakse erinevatel õiguslikel seisukohtadel, või ka siis, kui poliitiline otsus on ühel juhul ühesugune ja teisel juhul teistsugune. Tahaksin teile meelde tuletada, et Saksa õigussüsteemis tehakse vahet kahte liiki tõlgenduse – ofitsiaalse ja mitteofitsiaalse – vahel. Ofitsiaalse ehk ametliku tõlgenduse annab üldjuhul see organ, kes akti vastu võttis, ja teeb seda aktiga, mitte esinemisega televisioonis, raadios või parlamendis. Mitteametlikku tõlgendust kujutavad endast kõigi teiste seletused, mis ei pruugi olla kirjalikud. Teine probleem. Põhimõtte, mille kohaselt kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud, kulub marjaks ära siis, kui hakatakse hävitama ja lõhkuma totalitaarset riigisüsteemi. Siis on see printsiip tõeline taraan, mis lõhub totalitarismimüüri. Kui aga hakatakse looma vaba ja demokraatlikku riiki, siis avalik-õiguslikes küsimustes, niipalju kui ma olen konsulteerinud oma kolleegidega siin ja välismaal ning niipalju kui ma tean Rooma õigust ja selle retseptiooni, samuti Saksa õigust, ei ole see printsiip rakendatav. See on eraõiguse printsiip. Kolmas probleem on delegeerimine. Ma juba rääkisin, missuguseid raskusi see võib endaga kaasa tuua. Tõlgendamise segiajamine selgitamisega, põhimõtte, et mis ei ole keelatud, on lubatud, rakendamine avalik-õiguslikes suhetes ja meelevaldne delegeerimine viivad märkamatuks ja raudse paratamatusega ühe või teise riigiorгани pädevuse ületamiseni. Viimane probleem on puhtpraktiline. Jutt on akti jõustamisest. See on õigusloomes üks olulisemaid momente, sest sellest, millal akt hakkab kehtima, sõltub tema praktiline rakendamine ja omaksvõtmine. Järelikult on tingimata vaja anda aega, et akt jõuaks inimeste teadvusse. Peale selle tuletan meelde, et põhiseaduse §-s 3 on kirjas: "Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused." Kordan: üksnes avaldatud seadused. Meil aga jõustatakse väga paljud seadused avaldamise kuupäevast, mille määrab trükikoda. Ja kui tuletada meelde Riigikohtus toimunud protsessi Narva referendumi asjus, siis tugines Narva Linnavolikogu oma 28. juunil vastuvõetud otsuses endisele omavalitsuse korralduse aluste seadusele, mitte uuele seadusele, sest 30. kuupäeval ei teadnud peale trükikoja tööliste veel mitte keegi, et 28. kuupäevast on jõustunud asjakohane akt. Niisiis on edaspidi tingimata vaja mõelda, missugune on see optimaalne aeg, mille jooksul uus akt saaks teatavaks esiteks vastavatele riigiorganitele ja teiseks kodanikele. Samuti peab valmis olema akti rakendamise mehhanism. Muidu jõuame situatsioonini, kus piltlikult öeldes oleme külalised kohale kutsunud, kuid ise hakkame alles korterit kraamima. Tahan teie tähelepanu juhtida veel ühele jõustamisega seotud asjaolule. Printsiip, et hilisem akt muudab ära varasema akti, on tõepoolest olemas, kuid see on erandprintsiip. Viini koolkonnas nimetatakse seda lohakuse printsiibiks, mis tähendab, et seaduseandja ei ole fikseerinud, missugused aktid või sätted neis ei kuulu täitmisele või kaotavad kehtivuse. Kõik need viimased momendid võib viia ühise nimetaja alla, milleks on õiguslik nihilism. Ma ei usu, et keegi oleks huvitatud õigusliku nihilismi vohamisest või edukäigust. Seepärast teeme vältimatu ja hädavajaliku ettepaneku algatada õigusloomet käsitlev seadus, milles oleks võimalik reguleerida kõiki eespool mainitud küsimusi. See oleks siis seaduslooja koka- või retseptiraamat, kuidas soovite. Ma võin öelda, et mõni aasta tagasi niisugust tööd alustati. Oleks hea, kui te leiaksite nimetatud seaduse algatamise võimaluse. Kõigil oleks siis lihtsam ja – mis peaaegu – riigikord oleks demokraatlikult tagatud. Ma tänan ja vabandan, et nii pikalt rääkisin.

**Esimees**

Suur tänu, härra õiguskantsler! Õiguskantsleri aruande, õigemini ülevaate ärakuulamine on meil kodukorraseduses reguleerimata, mistõttu mul tuleb kord määrata jooksupealt. Ma teen kolleegidele ettepaneku piirduda täna ühe küsimuse esitamisega. Olete nõus? Kolleeg Kalle Kulbok.

**K. Kulbok**

Aitäh! Härra õiguskantsler! Põhiseaduse § 103 2. lõike kohaselt on Riigikogul õigus teha valitsusele oma otsusega ülesandeks mõne seaduseelnõu väljatöötamine Riigikogule esitamiseks. Toon esile ühe konkreetse juhtumi, kus kunagise Riigikogu liikme Liia Hänni eestvedamisel otsustas Riigikogu teha Vabariigi Valitsusele ülesandeks töötada 1993. aasta 1. märtsiks välja Vabariigi Valitsuse korralduse seaduse eelnõu, kuna Vabariigi Valitsuse seadus oli mõneti poolik. Otsus oli kompromiss. 1993. aasta 1. märts ilmselt ei ole veel saanud. Millise õigusaktiga peaks reguleerima 1. märtsi saabumist?

**E.-J. Truuväli**

Teie tööd jälgides on ju näha, et teil vastav kord on olemas. Kui see, kellele ülesanne on tehtud, leiab, et ta vastava aja jooksul hakkama ei saa, pöördub ta teie poole ja palub pikendust.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Arvo Sirendi.

**A. Sirendi**

Lugupeetud ettekandja! Põhiseaduse §-s 60 on kirjas, et Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Küsimus on selles, kas proportsionaalsus on disproportsiooni eriseisund või on proportsionaalne igasugune suhe kahe erineva arvu vahel olenevalt sellest, millist ümberarvutamise koefitsienti kasutatakse?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Te vastasite ise sellele küsimusele. Tõepoolest, niipea kui öelda, et süsteem on proportsionaalne, võidakse seda tõlgendada erinevate kriteeriumide ja maitsete alusel. Kui me võtame näite kas või kujutavast kunstist, siis ühele tunduvad Rubensi maalitud daamid täiesti ebaproportsionaalsetena, teisele aga, vastupidi, väga proportsionaalsetena. Nii et proportsionaalsuse mõiste pakub võimalusi 0,1-st lõpmatuseni. Selle, missuguse proportsionaalsuse poolt hääletada, otsustab poliitiline tahe. Ma saan aru, et esitatud küsimus puudutab eeskätt valimisseadust. Selles vihjes pole midagi tavatut, sest maailmas ei leidu ühtegi riiki, kus igas uues parlamendi koosseisus ühed või teised saadikud ei teeks meeletikke katseid muuta olemasolevat valimissüsteemi, et järgmine kord saada rohkem hääli. See on poliitiline paratamatus.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Kuno Raude.

**K. Raude**

Suur tänu, härra esimees! Härra õiguskantsler! Põhiseaduse § 127 ütleb, et Riigikaitse Nõukogu koosseisu ja ülesanded sätestab seadus. Kelle kompetentsi kuulub Riigikaitse Nõukogu seaduse väljatöötamine? Ja teiseks: missugune juriidiline staatus on presidendi poolt käesoleva aasta juulis moodustatud Riigikaitse Nõukogul? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Ma vastan kõigepealt esimesele küsimusele. Põhiseaduse kohaselt sõltub mainitud seaduse algatamine kõigist nendest, kellel on seadusandliku initsiatiivi õigus. Ma arvan, et kuna valitsus oma pädevuse tõttu viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat, siis peaks eelkõige just tema olema huvitatud niisuguse seaduse algatamisest. Nii et käesoleval juhul peaks seda minu meelest tegema valitsus. Välistatud aga ei ole ka teiste, sealhulgas iga Riigikogu liikme initsiatiiv. Mis puutub suvel Vabariigi Presidendi poolt kokkukutsutud Riigikaitse Nõukogusse, siis see ei ole põhiseaduse kohaselt moodustatud organ. See saab olla kõige rohkem ajutine või alaline nõupidamine presidendi juures. Muud staatust tal olla ei saa, sest ei ole seadust, mis seda fikseerib. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Olav Anton.

**O. Anton**

Aitäh, härra esimees! Austatud õiguskantsler! Minu küsimus puudutab Riigikogu kodukorra seadust. See on väga auklik ja nende aukude koha pealt on juhatus seaduse tõlgendamise vaeva enda õlule võtnud. Kui aga rikutakse kodukorraseduses täpselt kirjas olevaid Riigikogu või tema

komisjonide juhtimist puudutavaid sätteid ja riivatakse sellega saadiku õigusi, mida siis peaks tegema? Milline on sel juhul õiguslik regulatsioon?

**E.-J. Truuväli**

Teie, härra Anton, esitasite väga raske ja keerulise küsimuse. Kui ma oleksin Soome õiguskantsler, siis ütleksin, et see vajab eelnevalt pikaajalist selgitamist ja analüüsi. Nagu ma mainisin, toimib igasugune seadus regulatiivsena siis, kui on olemas vastavad sanktsioonid, mis seda tagavad. Tõenäoliselt peaksid ka kodukorraseaduse juures olema regulatiivsed mehhanismid, mis selle rikkumist väldiksid. Olgu see siis aukohus või distsiplinaarkohus või miski muu selletaoline institutsioon. Tegemist on ühe probleemiga nendest, mida ma käsitlesin. Arvestades seda, mis situatsioonis kodukorraseadus vastu võeti, olin ma täna väga delikaatne, kui juhtisin tähelepanu nendele momentidele. Ma loodan, et parlament, kes on saanud hakkama kõigi võimalike ja võimatute seadustega, teeb lähiaegadel kodukorraseaduse niisuguse remondi, mis muudab selle seaduse kõigile nõuetele vastavaks. Nii väldiksimme ka rahva hulgas mulje tekkimist, et parlamendiliige on karistamatu. Meie põhiseadus ütleb n.-ö. karistamatuse kohta ainult seda, et Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Sellega on kõik piiritletud. Ülejäänud asjade eest peab ta vastutama.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Jüri Toomepuu.

**J. Toomepuu**

Täna, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Kuna põhiseaduse § 3 ütleb, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis mul on raske aru saada põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 tõlgendamisest niiviisi, et kui meil on Nõukogude seadusi, mis ei ole vastuolus põhiseadusega, kehtivad need ikka veel. Sama paragrahvi 2. lõige sätestab, et vaidluse korral õigusakti vastavusest põhiseadusele ja põhiseaduse rakendamise seadusele otsustab küsimuse Riigikohus. Minu meelest on nii, et kui õigusakt ei vasta põhiseadusele, siis see ikkagi ei peaks kehtima. Nii et mul on raske aru saada sellest, et põhiseaduse sätted ei ole kehtivad enne, kui tühistatakse mingisugune põhiseadusega vastuolus olev endine seadus.

**E.-J. Truuväli**

Kui tulla teie küsimuse esimese poole juurde, siis ma ei näe, et põhiseaduse § 3 säte, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, oleks vastuolus põhiseaduse rakendamise seaduse §-ga 2. Rakenduseseadus on ju põhiseaduse üks osa, mis näitab ära praeguse situatsiooni, selle, kui kaugele oleme jõudnud reformide elluviimisel, ja piirangud põhiseaduse rakendamisel. Ja on väga hea, et mainitud §-l 2 on 2. lõige. Kui keegi leiab, et mingi õigusakt on vastuolus põhiseaduse või selle rakendamise seadusega, siis on tal alati õigus pöörduda Riigikohtu poole. Viimane on põhiseaduse üks kindlaimaid kaitsjaid. Täna!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Vootele Hansen.

**V. Hansen**

Aitäh, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Tahan teilt veidi nõu saada. Lugesdes teise lisaelarve seletuskirja, märkasin, et on toimunud seaduserikkumine. Vabariigi Presidendi Kantselei on ehitanud võlgu, teinud 400 000 krooni ulatuses kapitaalehitustöid, milleks eelarves ei olnud eraldatud vahendeid. Mis alusel saaks vältida tulevikus niisuguseid seaduserikkumisi? Mis alusel võiks kirjeldatud seaduserikkumises süüdi olevaid isikuid, kelle pädevusse ei kuulunud mainitud vahendite kasutamine, karistada? Täna!

**E.-J. Truuväli**

Kõige parem vahend selle garanteerimiseks, et tulevikus niisuguseid asju ei juhtuks, on algatada vastav kohtuasi. Antud juhul kuulub see tõenäoliselt valitsuse pädevusse.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Peeter Lorents.

**P. Lorents**

Palju tänu, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Ajal, mil Kirde-Eestis oli nn. referendumite kriis, tekkis mul mõtte kaevata valitsus kohtusse. Paraku kogu minu tarkus, mille ma ammendasin põhiseadusest ja muudest seadusandlikest aktidest, ei võimaldanud mul seda teoks teha, s.t. vaidlustada valitsuse tegevust. Kuidas peaks üks truu riigialam üldse käituma, kui ta näeb, et valitsuse tegevus ei ole kooskõlas põhiseadusega ja seda lausa kümnekonna paragrahvi ulatuses? Mida tuleks teha?

### **E.-J. Truuväli**

Aitäh! Härra Lorents! Te ei ole ainult truu riigialam, vaid te olete ka Riigikogu liige ja sellest tulenevalt on teie esimene käitumismall ja võimalus see, et esitate arupärimise. Samuti võite teie või teid toetavad jõud teha ettepaneku valitsusele umbusalduse avaldamiseks. See on n.-ö. kohtuväline tegevus. Mis puutub sellesse, kuidas kõnealusel juhul toimida, siis seda ei saa õiguskantsler ette kirjutada, kuna tegemist on kohtuküsimusega. Viimasega aga tegelevad advokaadid. Need mehed siis otsivadki võimalusi. Kui nad mingit võimalust ei leia, aga teie arvates see peaks olema, siis on teil vastavalt põhiseaduse §-le 103 õigus algatada asjakohane seadus. Maailmas ei ole võimatuid asju. Varem või hiljem on kõik võimalik. Kas lahendused on õiged või valed, see on iseküsimus. Nagu te teate, koosneb maailm kahest maskist, koomilisest ja traagilisest.

### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Jaak Roosaare.

### **K. J. Roosaare**

Suur tänu, härra juhataja! Austatud härra õiguskantsler! Enne kui ma saan küsida, tahan kõigepealt kinnitust, kas ma ühte teie väidet kuulsin õigesti või valesti. Kas te tõepoolest ütlesite, et ei ole võimalik rakendada printsiipi, mille kohaselt kõik, mis ei ole seadusega keelatud, on lubatud? Kas ma kuulsin seda õigesti või valesti?

### **E.-J. Truuväli**

Ma ütlesin, et kontinentaalses õigussüsteemis on teoreem, mille kohaselt avalik-õiguslikes küsimustes, välja arvatud üksikud erandid, seda printsiipi ei rakendata.

### **K. J. Roosaare**

Tähendab, ma kuulsin õigesti. Kuidas sel juhul demokraatlikus, vabas ühiskonnas üldse hakkama saadakse? Iga asja ja nähtuse kohta peaksime langetama otsuse, kas see on lubatud või keelatud. See võib viia absurdini. Niisuguse loogika järgi peaks olema ka seadus, mis lubaks kõhimist ja aevastamist, sest vastasel juhul oleksid need keelatud. Mis komisjoni peaks sellise seaduse eelnõu minema? Kas sotsiaalkomisjoni, riigiõiguskomisjoni, õiguskaitsekomisjoni või koguni kultuurikomisjoni? See on täielik absurd. Demokraatlikus ühiskonnas peab siiski olema palju rohkem asju lubatud kui keelatud. Seda, mida on vaja keelata, on mõistlik keelata seadusega. Ja teine küsimus. See, et uus seadus muudab või tühistab varem vastuvõetud seaduse, on oluline ja täiesti mõistlik printsiip, sest see hoiab ära võimaluse, et seadused ei ole omavahel kooskõlas. Kui iga väike seadus, kus on üks või kaks sõna, mis ei ole uue seadusega kooskõlas, tuleks enne üles otsida, siis lonkaks seadusandlus nii hirmsasti, et me kunagi ei saaks ühtegi seadust vastu võtta. Palun, kuidas te kommenteeriksite neid kahte küsimust?

### **E.-J. Truuväli**

Ma kordan veel. Kontinentaalses ehk Saksa õigussüsteemis ei ole avalik-õiguslike suhete puhul sajandeid rakendatud printsiipi, mille kohaselt kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud. See printsiip on täiesti omal kohal Inglise-Ameerika ehk üldises õigussüsteemis, mida härra Roosaare silmas peab. Muidugi võib iga asja viia absurdini, aga demokraatlik riigikord saab rajaneda ainult seadusel ja seaduse jõul. Totalitaarne riigikord võib jätta kõik seadused välja andmata ja tugineda üksnes tääckidele. Meie kontseptuaalselt erinevad seisukohad tulenevad õigussüsteemide erinevusest. Teisele küsimusele vastates võin öelda järgmist. Igati normaalne ja kõige soovitatavam on siiski see, et iga uus seadus fikseeriks, missugune varem vastuvõetud seadus kaotab oma jõu. Vaadake, härra Roosaare, tihtipeale on niimoodi, et seoses uue seaduse vastuvõtmisega ei muudeta kogu varasemat seadust, vaid selle üksikuid sätteid. Sel juhul on viitamine tingimata vajalik, sest vastasel korral tekib kahe seaduse vahel konkurents. Eriti tuleb seda silmas pidada siis, kui kehtib põhimõte, et iga muudatus peab olema tehtud inimese huvides. Seda muide võib tõlgendada väga erinevalt. Aitäh!

### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Andra Veidemann.

### **A. Veidemann**

Täna, härra esimees! Austatud õiguskantsler! Mul on ka üks veidi pikem küsimus, mille kohta soovin kuulda teie arvamust. Nimelt jõuavad seaduseelnõud sageli Riigikokku üsna toorel kujul. Instantside ja organisatsioonidega, keda üks või teine seadus hakkab puudutama, ei ole eelnõu piisavalt kooskõlastatud. Ma tean, et varasematel aegadel oli kooskõlastamissüsteem väga range. Oli vaja läbida väga palju instantse. Olen ise seda oma nahal kogunud. Aega läks tõesti väga palju, aga seejärel võis ka kindel olla, et need instantsid, keda vastuvõetav seadus hakkab puudutama,



on asjast eelnevalt informeeritud. Praegu juhtub sageli nii, et mingi seaduseelnõu ümbertegemise võtab enda peale üks või teine Riigikogu komisjon. Ma tean, et teiegi lauale on jõudnud seaduseelnõusid, mis mitte mingist otsast ei vasta kõikidele nõuetele. Kuidas te arvate, kas sellised kooskõlastused enne eelnõu Riigikokku jõudmist on hädavajalikud või on nii, et selle töö võib ära teha üks või teine Riigikogu komisjon omal jõul? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Aitäh, proua Andra Veidemann! Minu ülevaate lõpposa puudutaski seda seadust, mis peaks looma võimaluse saada ka kõik kooskõlastused. See on äärmiselt oluline. Nagu ma Vabariigi Valitsuse akte käsitledes juba ütlesin, puudub peaaegu igas määrukses see, missuguseid sotsiaalseid tagajärgi toob see kaasa kõrvalsfäärides. Aga see on ju sisulise kooskõlastuse puudumise tagajärg. Ma leian, et niisugune kooskõlastamine peaks olema obligatoorne, aga ma saan väga hästi aru ka tempost, milles töötab valitsus seaduseelnõude ettevalmistamisel ja milles teie seadusi vastu võtate. Tõenäoliselt on niisugune tempo ja niisugune koormus maailmas pretsedenditu nähtus. Pean vajalikuks korrata taas: vaja on vastu võtta seadus õigusloomest, mis kõik need küsimused detailselt reglementeeriks. Minu arvates annaks see ka meie parlamendile tema õige funktsiooni. Te oleksite siis seadusi andev, mitte seadusi kirjutav organ.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Uno Mereste.

**U. Mereste**

Aitäh, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Käesoleva aasta suvel, nüüd juba rohkem kui kaks kuud tagasi, esitas Justiitsministeeriumi seaduseelnõude ekspertgrupp teile avalduse, millega palus kuulutada Eesti Panga seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks ja alustada vastavaid protsesse. Oma ettekandes te mainisite, et te olete uurinud Eesti Panga seadust ja leidnud, et seal on mõningaid sisemisi vastuolusid. Professor Ilmar Rebase andmetel on sisemisi vastuolusid peaaegu kõigis seadustes. Eks ole? Kas ma saan asjast õigesti aru, kui ma teen teie tänasest esinemisest järelduse, et teie meelest ei ole Eesti Panga seadus põhiseadusega niisuguses vastuolus, et protsessi alustada, nagu ekspertgrupp palus?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Lugupeetud professor Mereste! Ekspertgrupi arvamuses on esitatud kahte põhilist liiki argumente, mis puudutavad Eesti Panga seadust. Esimesed neist on puhtkontseptuaalsed ja toovad esile selle, et Eesti Panka on käsitatud kui riigipanka, mitte kui keskpanka, nagu näeb ette Eesti Vabariigi põhiseadus. Nii et nendes küsimustes ei ole meil absoluutselt mitte mingisuguseid vastuväiteid. Küll aga on üksikuid minu meelest formaaljuriidilisi momente, mis võivad teatud situatsioonis üle kasvada põhiseadusevastaseks tegevuseks. Aga miks me siis eksperte ahvatleme seda tegema? Õeldust tulenevalt me esitamegi teile küsitavused läbivaatamiseks. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Olav Anton, teine küsimus.

**O. Anton**

Aitäh, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Mul on väga konkreetne küsimus. Kas ma saan põhiseaduse loogikast õigesti aru, kui ütlen, et kõik maksumaksja rahaga seotud probleemid on parlamendi otsustada vastavalt põhiseaduse § 65 punktile 10, mis sätestab riigilaenu ja muude varaliste kohustuste võtmise Vabariigi Valitsuse ettepanekul, vastavalt põhiseaduse §-le 115, mis sätestab iga aasta kohta eelarve vastuvõtmise seadusena, ja vastavalt põhiseaduse §-le 121, mis käsitleb välislepinguid? Kas tuleb nii aru saada, et Vabariigi Valitsusel on õigus eelarve ulatuses raha kulutada, aga eelarve annab ikkagi parlament, ja eelarvevälised summad, mis figureerivad mõne teise riigiga või selle erafirmaga sõlmitud lepingus, kuuluvad kinnitamisele Riigikogus, sest viimane peab ju välislepingu ratifitseerima?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh! Siin oli palju küsimusi koos. Kõigepealt lubatagu naljaga pooleks öelda, et maksumaksja raha on ka see raha, mis on küll tema taskus, aga mida tavaliselt kasutab tema abikaasa. Nii palju lõdvestuseks. Meie põhiseadus on tõepoolest üles ehitatud nii, et valitsus, kellel lasub kogu sise- ja välispoliitika elluviimine, saab tegelikult väga piiratud ulatuses kasutada ressursse, välja arvatud muidugi need ressursid, mis on fikseeritud riigieelarves ja mida teie olete juba aktsepteerinud. Nii et riigieelarve ulatuses on tal teilt saadud eelnev nõusolek juba olemas. See on selge. Mis puudutab küsimust, kuidas toimida nn. eelarveväliste vahenditega, siis selle peavad reguleerima koostoimes põhiseaduse vastav paragrahv ja riigivarade seadus. Ma juba mainisin, et riigivarade seadust meil

veel ei ole. Kas see vastus rahuldab teid? Igaks juhuks toon ühe näite. Kui riik sõlmib vastava laenulepingu eelarveaasta sees, siis ongi ju küsimus selles, kas riigivarade seadus nõuab selle lisaeelarvesse võtmist või mitte. Nii et selle küsimuse reguleerimine sõltub täielikult sellest, mida otsustab seaduseandja. Me tegeleme praegu selle küsimusega Tartu Linnavalikogu protesti alusel väga põhjalikult. Riikide praktika on niivõrd erinev, et siin saab küsimus olla ainult ühes: talitada nii, kuidas otsustab seaduseandja. Ja selles mõttes on tulevane riigivarade seadus kui kompleksseadus üks olulisemaid õigusakte.

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Peeter Lorents, teine küsimus.

#### **P. Lorents**

Palju tänu, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Ma püüaksin konkretiseerida härra Antoni küsimust, mis puudutas Eesti valitsuse ja Israeli firma vahel sõlmitud tehingu asjaolusid. Meile teada olevatel andmetel on riigisekretäri ja kaitseministri allkirja kandva dokumendi alusel väljastatud vekslid, mis on pandud müügile erinevatel tähtaegadel ja millest saadud tuluga kaetakse ostutehing. Mulle on aga ikkagi jäänud arusaamatuks, kas nimetatud summad oleksid pidanud käima seaduseandja sõelast läbi või mitte. Samuti vajab täpsustamist viie miljoni krooni suurune summa, mille valitsus võttis, kui ma ei eksi, Põhja-Eesti Pangast. Kuidas asjad nende vekslite ja selle summaga on?

#### **E.-J. Truuväli**

Kuna ma piisavalt ei tea kõiki detaile, võin rääkida ainult üldskeemist. Kui on tegemist veksliga, siis veksel on ju varaline tagatis. Ja niisugusel juhul pidanuks see minu arvates olema ratifitseeritud või heaks kiidetud Eesti parlamendis. Ma kordan, et kahjuks ei tea ma kõiki asjaolusid.

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Lauri Einer.

#### **L. Einer**

Suur tänu, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Proua Andra Veidemannile vastates te lõpetasite niisuguse väikese puändiga, et Riigikogu peaks olema seadusi andev, mitte seadusi kirjutav organ. Nendin, et seadust anda võib ka näiteks presidendi dekreediga. Ma ei kujuta hästi ette, et Riigikogu ei tööta seaduseelnõude sisu ja võib-olla ka vormi kallal. Minu küsimus haakub proua Veidemanni küsimusega. Te rääkisite kooskõlastamisest, mis tõtt-öelda on mitme varjundiga sõna. Mida demokraatliku riigi seadusandluses ikkagi tähendab kooskõlastamine, kui see ei ole teatud grupi ekspertide arvamuste kokkuvõtmine ja kaalumine või kui see ei ole riigi kodanike arvamuste kokkuvõtmine ja kaalumine, sest üldjuhul teevad seadusi ausad inimesed ausate kodanike jaoks? Jätame kriminaalseadustiku hetkeks kõrvale. Aitäh!

#### **E.-J. Truuväli**

Alustan sellest, et ka kriminaalseadustikku koostavad üldjuhul kõige ausamad inimesed. Muidu saaksid kõik sulid otsekohe lahti. Järgnevalt aga püüan vastata küsimusele seaduse andmisest ja seaduse väljatöötamisest. Presidendi puhul on tegemist seaduse väljakuulutamisega, mitte seaduse väljatöötamisega. See on ainult vastav vorm, mitte midagi muud. Tees, mille kohaselt parlament on seadusi andev, mitte väljatöötav organ, ei tähenda hoopiski seda, et parlamendis seaduste kallal tööd ei tehtaks. Seda tehakse sealhulgas komisjonides. Kuid seda ei tuleks teha maailmapraktikale tundmatul viisil, s.o. nii, et vastav komisjon, kes on töötnud kuu, kaks või kolm, kiidab konsensuse alusel seaduseelnõu heaks ning siis hakkab suur saal seda ühest, teisest ja kolmandast nurgast rehitsema, muutes lõppkokkuvõttes kogu teksti. Nii ei saa tavaliselt kunagi head seadust, sest see peab olema tasakaalus. Iga seadus on süsteem. Aga süsteemi, teadagi, on lihtne tasakaalust välja viia. Ma ei ole sugugi väitnud, et parlamendiliikmed ei peaks töötama komisjonides. Sellepärast need ongi erinimelised, et seal oleksid inimesed, kelle põhitähelepanu koondub erinevatele küsimustele. Mitte nii, et ühest nurgast või teisest nurgast tuleb mees, kes komisjoni töös osalenud ei ole, ja muudab ära asja, millest ta peaaegu midagi ei tea. Ma tahtsin sellele ainult tähelepanu juhtida. Tegemist on siin sisemise töökorraldusega. Mis puutub kooskõlastamisse, siis kõige raskem juhtum on see, kui öeldakse, et asi on kooskõlastatud rahva või valijatega. Tegelikult ei ole mitte kellegagi mitte midagi kooskõlastatud, kui mitte arvestada seda, et võib-olla on kodus abikaasale midagi räägitud. Rahvaga kooskõlastamine on nii devalveerunud ütlemine, et keegi seda enam ei usu. Öelduga tahan ma rõhutada, et riik viib oma tahet ellu mitte ainult riigiorganite, vaid ka organisatsioonide, erakondade, tootmisettevõtete ja muude institutsioonide kaudu. Kui nendega on olemas vastav sisuline kooskõlastatus, siis on tagatud ka küsimuste reguleerimine. Kõige tähtsam ei ole seaduse hiilgav kvaliteet, vaid eeskätt

see, et ta rakenduks. Võib luua suurepärase sümfoonia, aga kui saalis ei ole kuulajaid, siis ei ole ka seda suurepärast sümfooniat.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Krista Kilvet.

**K. Kilvet**

Tänan! Austatud härra õiguskantsler! Me oleme igal töönaldal kuulnud siit kõnetoolist loosunglikku väidet, et üks või teine asi on tõlgendamise küsimus. Peaaegu igal meie seadusel, kaasa arvatud põhiseadus, on palju tõlgendamise variante. Mis võiks teie hinnangul olla selle põhjus, et meie seadustes muu maailma omadega võrreldes on nii palju tõlgendamise variante? Kas tegemist on meie juriidilise keele puudujääkidega või millegi muuga? Milles võiks olla küsimus?

**E.-J. Truuväli**

Proua Kilvet! Siin on muidugi palju põhjusi. Esimene põhjus on ilmselt meie rahvuslik eripära. Kui koos on kaks eestlast, on vähemalt kolm arvamust. Seda peab ka arvestama. Ma ei ole päris nõus teie väitega, et mujal maailmas tegeldakse seaduste tõlgendamisega vähem. Näiteks Saksamaa põhiseaduse juurde käib terve hulk pakse kõiteid, mis kõik selle sätteid interpreteerivad ja tõlgendavad. Sama kehtib väga lühikese tekstiga Ameerika Ühendriikide põhiseaduse kohta. Pealegi on seal kombeks öelda, et sellel või teisel kohtunikul, advokaadil või muu eriala juristil on põhiseaduse tõlgendamise, õigemini seletamise õigus. See tähendab, et tal ei ole mingisugust erilist diplomit, aga tema staaž ja prestiiž on niisugused, et põhiseadust tõlgendada on suuteline ainult tema, mitte keegi teine. Põhiseadus on nii kokku surutud, et selle tõlgendamine on paratamatu. Mujal maailmas mõistetakse põhiseaduse tõlgendamise all seda, kui seletus on antud vastava pädeva organi kirjalikus aktis. Ma kujutan ette, et meil võiks selleks organiks olla nii Riigikogu kui ka Riigikohus. Põhiseadus näeb otseselt ette ühe organi – Riigikohtu. Aga see, mida keegi arvab ja meile seletab, on subjektiivne nägemus ja mitte midagi rohkem.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Jüri Toomepuu, teine küsimus.

**J. Toomepuu**

Tänan, härra juhataja! Austatud härra õiguskantsler! Ma jätkan Riigikogu liikme Peeter Lorentsi küsimust. Kui nüüd tuleb välja, et mõni riigiametnik või endine valitsuse liige on põhiseaduse § 65 vastaselt võtnud riigile varalisi kohustusi või § 121 vastaselt teinud lepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale ilma Riigikogu loata varalisi kohustusi, siis on see arvatavasti karistatav kriminaalkoodeksi paragrahvi alusel, mis räägib võimu kuritarvitamisest. Kas oleks õige need isikud, kes niisuguseid asju on otseselt oma allkirjaga kinnitanud, kohtusse kaevata ja mis kohus see peaks olema? Või oleksid vastutavad valitsus ja tema liikmed, kes mainitud isikutele on vastava volituse andnud?

**E.-J. Truuväli**

Härra Toomepuu! Teie küsimuse lõpp sisaldas ka vastust. Me ei saa kunagi siit kõnetoolist öelda, et see või teine isik kuulub vastutusele võtmisele ühe või teise paragrahvi alusel. Kui minister, kes allkirja andis, tegi seda teatud volitusega, siis on ta protsessis küll kaasosaline, aga tema konkreetse süü teeb niisugusel juhul alati kindlaks kohus. Muidugi on olemas ka distsiplinaarvastutus. Niisiis, kui ilmnevad faktid, mis viitavad õiguserikkumisele, saab vastavat menetlust alustada kas haldusõiguserikkumiste seadustiku või kriminaalkoodeksi alusel. Siin on oma kindel kord. Seda aga, mismoodi peab menetlus toimuma, ei saa siit kõnetoolist öelda. Konkreetselt süüvib sellesse asja algataja.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Mihkel Pärnoja.

**M. Pärnoja**

Aitäh, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Mul on selline tavalooigikast lähtuv probleem. Kui mingis tegevusvaldkonnas seadus puudub, ei ole seal ka tegevuse seadusega reguleerimist. Põhiseaduses aga on antud ainult üldpõhimõtte. Kui selles valdkonnas sooritatakse mingi toiming, mille keegi kuulutab seadusevastaseks, kuidas siis seaduse puudumise tingimustes seda probleemi lahendada?

**E.-J. Truuväli**

Seaduse puudumise korral on kaks võimalust: asjas on vaidlus ja asjas ei ole vaidlust.

**M. Pärnoja**

Pea silmas vaidluse olemasolu. Tähendab, väidetakse, et tegemist on seaduserikkumisega.

**E.-J. Truuväli**

Kui on vaidlus, siis on alati kõige lihtsam ja otsesem tee pöörduda kohtu poole, sest tema lahendab vaidlusi. Ja kohtul on seaduse puudumise korral alati õigus rakendada kas seadusanaloogiat – tähendab, mõnda seadust, mis on võimalikult lähedane vaidluse objektiks olevale suhtele –, või õigusanaloogiat, s.o. juhinduda põhiseaduse sätetest ja printsiipidest. Põhimõtteliselt võib kohus alati mingi otsuse teha. Kõik sõltub kohtu kvalifikatsioonist.

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Liina Tõnisson.

#### **L. Tõnisson**

Täna, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Me oleme nüüd tubli tund aega kuulnud teie väga huvitavat järeleaitamistundi, aga ma siiski esitaksin veel ühe küsimuse asja kohta, millest te juba olete rääkinud. Jutt on tõlgendamise õigusest. Nimelt oleme siin suurtele vaidlustele vaatamata vastu võtnud seadusi, mille teksti oleme kirjutanud, et seaduse tõlgendamise õigus on rahandusministril. Vastuväidetest hoolimata on seda tehtud häälteenamusega, nagu demokraatia põhimõtted nõuavad. Ma juba näen, et te raputate pead, aga küsin siiski. Kas selline seadus on vastuolus põhiseadusega? Aitäh!

#### **E.-J. Truuväli**

Minu arvates on küll. Mida tähendab seaduse tõlgendamine? On kolm võimalust. Üks on seaduse sõnasõnaline tõlgendamine, mis ei ole mitte midagi muud kui seletamine. Seda õigust võib tõepoolest kellelegi delegeerida. Edasi. Seaduse tõlgendamine võib olla laiendav ja kitsendav. Kui on tegemist laiendava tõlgendamisega, siis me laiendame näiteks subjektide ringi, kellele lasuvad vastavad õigused ja kohustused. Näiteks, kui meil on seadus, et mingisugust pensioni saavad ainult sõjast osavõtnud, kuid Rahandusministeerium annab laiendava tõlgenduse, mille kohaselt niisugust pensioni saavad kõik, kes on 60-aastased, muutub otsekohe suhete ring ja tegemist on uue normiga. Täpselt sama lugu on kitsendava tõlgendamisega. Seepärast ei ole mingit alust öelda, et rahandusministril on õigus tõlgendada seadust laiendavalt või kitsendavalt. Iga laiendav või kitsendav tõlgendus on uus õigusnorm. Seda aga saab anda ainult seaduse muutmise ja täiendamise korras. Vastasel korral me läheme jumal teab kuhu. Nii et käesoleval juhul on võimalik, et rahandusminister annab seletusi, mitte tõlgendusi. Nagu te tähele panite, olen ma kaks korda rõhutanud, et õigusi ei saa delegeerida üle ühe või mitme astme. Tõlgendamise õigus on valitsusel, kes selle omakorda sisemise tööjaotuse korras võib delegeerida rahandusministrile. Vastasel korral me ju määrame siit Riigikogust ära valitsuse kui täidesaatva võimu piirid. Riigikogu ja valitsus kui võimud aga peavad olema lahutatud.

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Lauri Einer, teine küsimus.

#### **L. Einer**

Aitäh! Lugupeetud õiguskantsler, aitäh esimese vastuse eest! On päris selge, et me oleme nendes asjades üsna sama meelt. Aga ma küsisin rohkem seepärast, et need kolm asja – seaduse kirjutamine, seaduse andmine ja seaduse kooskõlastamine – on tõesti sellised mõisted, mida siin saalis ka mõned minu head kolleegid tõlgendavad natuke lihtsakoeliselt, umbes nii, nagu seda tehti aastat viis tagasi ja enne seda. Nii et ma tõesti tänan selle vastuse eest. Mul teist väga ränka küsimust ei ole. Ärge pange pahaks, aga mulle jäi kõrvu teie ütlemine, et kui koos on kaks eestlast, siis on kolm arvamust. Kas seda võib võtta kui komplimenti eesti rahva, tavalise eestlase juriidilisele vaistule? Mina olen seda mõttetera kuulnud siin saalis ja mujal Eestis hästi tuntud juristidelt, kuid siis on olnud jutt kahest juristist ja kolmest arvamusest.

#### **E.-J. Truuväli**

Jah, minu arvates saab seda küll võtta komplimendina, sest niikaua kui inimesel on olemas arvamus, niikaua ta ju elab.

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Toomas Alatalu.

#### **T. Alatalu**

Lugupeetud spiiker, lugupeetud härra õiguskantsler! Ma küsiksin sedasama rida mööda edasi, kust alustasid härrad Lorents ja Toomepuu. Olen selle probleemi kohta esitanud ka arupärimise. Tähendab, ajakirjanduse põhjal on niisugune pilt, et see Eesti delegatsioon, kes valmistas ette relvaostulepingu, sõitis välja ajal, mil vana valitsus oli veel ametis ja uues oli määratud ainult peaminister. Ma tean, et paljudes riikides ei tohi sellistel üleminekuperioodidel ühtegi otsust langetada. Ja minu arvates ei tohiks see olla lubatud ka Eesti põhiseaduse ja muude seaduste järgi. Siit küsimus. Kui tuleb välja, et mainitud leping on tehtud kehvalt, kas siis isikut, kes andis

volitused 19. oktoobril väljasõitnud delegatsioonile, on võimalik vastutusele võtta või on ta n.-ö. juba ette süüdimatu? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Härra Alatalu! Kuna te olete esitanud arupärimise kõnealuses asjas väga kompetentsele ametiisikule ja mulle seda ilmselt esitatud ei ole, ei taha ma kuidagi sekkuda sellesse arupärimisse ega anda eelnevaid vihjeid. Küsimuse teine pool vihjas teatud isiku lahkumisele. Alati on nii, et keda kätte tahetakse saada, see ka kätte saadakse. (Repliik saalist: "Õigel!")

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Katrin Linde.

**K. Linde**

Tänan, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Eesti Vabariigi kodanikud on oodanud kogu Nõukogude okupatsiooni aja Eesti Vabariigi taastamist. Ja nüüd see justkui oleks ja justkui ei oleks ka tagasi tulemas. Põhiküsimus on maaküsimus. Maa võeti eesti rahvalt ühe hoobiga ära. Nüüd on läinud mitu aastat, aga ikkagi ei ole saadud seda tagasi anda. On need takistused seadusandluses nii suured, et maad ei ole võimalik tagastada ka olukordades, kus omanik on elus ning tal on kõik dokumendid ja ta teab oma piirikive? Tänan!

**E.-J. Truuväli**

Proua Linde! Ma saan aru nii, et formaalõiguslikke takistusi ei ole. Takistused võivad olla tehnilist või mingit muud laadi. Mina kahjuks ei saa sellele küsimusele täpselt vastata. Aga proua Hänni kindlasti saab, sest tegemist on tema ametikohustusi puudutava valdkonnaga.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Mart-Olav Niklus.

**M.-O. Niklus**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Olen ajakirjandusest lugenud, et mõnedes riikides on kommunistlik partei kuulutatud või kuulutamisel kuritegelikuks organisatsiooniks. Kas te võite mulle selgitada, kuidas oleks võimalik teha analoogiline otsus meil, s.o. kuulutada kommunistlik partei Eesti Vabariigis kuritegelikuks organisatsiooniks, kui meie Riigikohtu liikmetest kõik, välja arvatud üks inimene, on olnud selle organisatsiooni liikmed?

**E.-J. Truuväli**

Siin on kaks küsimust koos, härra Niklus. Esimene küsimus on, kuidas saab kuulutada kommunistlikku parteid kuritegelikuks organisatsiooniks. Selleks on tarvis ainult seaduseandja tahet ja vastavat seadust, kuidas asja menetleda. Te teate, et käesoleval juhul on tegemist niisuguse asjaga nagu kollektiivne vastutus, mida demokraatlik ühiskond üldjuhul eitab ja mida pärast Teise maailmasõja lõppu rakendati ainult Saksamaa teatud organisatsioonide suhtes. Nii et see on seaduseandja poliitilise tahte küsimus. Mis puutub sellesse, kuidas võiksid käituda Riigikohtu liikmed, kellest enamik on kuulunud endisesse kommunistlikusse parteisse, siis ma arvan, et nad käituvad Riigikohtus nii, nagu käitusid tsaarile ustavust vandunud kindral Laidoner ja marssal Mannerheim.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Katrin Linde, teine küsimus.

**K. Linde**

Tänan, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Minu viimane küsimus puudutabki ustavuse vandumist, truudusevandeid. Paljusid Eesti Vabariigi kodanikke paneb muretundma asjaolu, et on olnud sunnitud andma truudusevannet Eestit okupeeriva riigi sõjaväele. Minu arusaamise kohaselt on okupatsiooni oludes antud truudusevanded õigustühised. Kas see on nii või peaks keegi – ja kes nimelt – tühistama need vanded või vabastama inimesed nendest? Ma vabandan, lugupeetud spiiker, tahan härra õiguskantslerit tänada, et ta lõpuks ometi sai tööle asuda ja meile nii sisuka tunni on pakkunud. Tänan!

**E.-J. Truuväli**

Proua Linde! Küsimus on selles, et vandetöötus on antud NSV Liidu relvajõududele, mida enam olemas ei ole. Sellest tulenevalt on see vandetöötus lakanud olemast. Küll aga on analoogilises situatsioonis näiteks Austrias ja Ungaris vastu võetud seadusi, millega on tunnistatud annulleerituks kõik truudusevanded. Niisugune võimalus on olemas ka meil, kuid see on jällegi parlamendi küsimus.

**Esimees**

Suur tänu, härra õiguskantsler! Rahvasaadikud rohkem küsimusi ei esita. Me avaldame teile tänu. (Aplaus.)