

## Õiguskantsleri aastaülevaate ettekanne Riigikogus, 19. september 2013

Austatud juhataja, kõrgeauline parlament!

Õeldakse, et aastad ei ole vennad. Aastal 2012 puutus õiguskantsler kokku paljude uute probleemidega, millest mõned leidsid ühiskonnas laia kõlapinna, teised mitte. See, mis on tähtis, selgub sageli alles hiljem. Seetõttu ei tahaks ma lahterdada eelmisel aastal õiguskantsleri ette jõudnud asju olulisteks ja vähem olulisteks. Olulisus sõltub vaatenurgast: kas hinnata mõnd põhiseaduse rikkumise juhtu riigi kui terviku või inimese perspektiivist, keda rikkumine vahetult tabab. Täna on minu siht teha kokkuvõtteid ja osutada üldistele suundumustele.

Teile torkab kindlasti silma, et aastal 2012 tegin ma Riigikogule märksa rohkem ettepanekuid seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks kui varasematel aastatel. Kas see tähendab, et minu hinnangul austab Riigikogu põhiseadust varasemast vähem? Ei. Õiguskantsleri ette jõuavad sageli probleemid, mida seadusandja ei soovinud esile kutsuda ning kui oleks neid probleeme ette näinud, siis oleks tõenäoliselt seadust kohendanud. Niisuguses olukorras saavad õiguskantsler ja Riigikogu koos asja korda teha. Seega pole eelmisel aastal tehtud üheksa ettepaneku näol sugugi tegemist valju kriitikaga Riigikogu aadressil. Vastupidi, ma sooviksin teid tänada koostöö eest!

Kuid on ka asju, mis teevad mulle muret. Eeskätt puudutab see põhiseaduse rolli, see tähendab mitte mõnd üksikut põhiseaduse sätet, vaid levivat arusaama põhiseadusest kui tervikust. Mulle meenub üks ajakirjanduses avaldatud pilt Rein Langist, kus ta manitseva ilmega näitas põhiseadusele. Pilti saatev mõte oli, et igapäevases töötuhinas ei tohiks ametnikud ja Riigikogu liikmed ära unustada, et on olemas kõrgema õigusjõuga piirangud, mida tuleb austada, sõltumata sellest, kas need meile meeldivad või mitte. Põhiseaduse tõlgendamisel kasutatakse maagilist sõna – proportsionaalsus. Õeldakse: jah, tõsi, vastuvõetud õigusakt on vastuolus selle või teise põhiseaduse sättega, aga selle rikkumise trumpab üle tõsiasi, et õigusakt teenib mõnd põhiseadusega ühildatavat hüve. Ja seega, kõik on tegelikult korras.

Ma ei kahtle, et enamasti väidetakse seda kõike heas usus. Ometi peitub siin oht. Üha avaramal kasutamisel tõukavad sellised argumentid meid libedale pinnale, mille teises otsas terendab nii vastutulelikuks venitatud põhiseadus, et seda ei saagi rikkuda, kuna alati on olemas vabandus mõne üldise põhimõtte või kollektiivse hüve näol. See on äärmuslik pragmatism, mis kujutab endast ohtu kõigile põhiseaduse sätetele. Tekib olukord, kus lühiajalisi huve silmas pidades on õõnestatud seadusandja usaldusväärsus. Samamoodi on põhiõigustega. Kui vaadata mõnd üksikut juhtu, siis näivad olevat vastuolus ühe inimese huvi ja avalik huvi. Selles valguses paistab kaalukauss alati kalduvat avaliku huvi poole, sest miks peaks ühe inimese positsiooni kaitsma kõigi teiste, st avalikkuse arvel?! Kuid siingi vastanduvad lühike ja pikk perspektiiv. Kui kaitstakse ühe inimese põhiõigust, siis kaitstakse ka kaudselt ka kõigi teiste oma, kaitstakse kõigi inimeste võimalust täna ja tulevikus oma õiguspositsioonile tugineda.

Põhiseaduse sätted on kehtestatud pikka perspektiivi silmas pidades. Neist kinnipidamine sunnib meid arvestama märkamatu ja pikaajalise kahjuga, mida tekitavad mõned lühiajaliselt igati mõistlikuna tunduvad otsused. Põhiseadus ei tohi muutuda deklaratsioonide kogumiks, mida me tegelikult ei usu. Kui põhiseadust on rikutud, siis ei muutu see olukord õiguspäraseks paljalt seetõttu, et rikkumisega edendatakse väidetavalt mingit hüve. Minu meelest ei luba meie põhiseadus proportsionaalsel määral piinata või allutada kedagi proportsionaalsel määral ebaõiglasele menetlusele. Või rikkuda proportsionaalsel määral põhiseaduse esimest paragrahvi, mille kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

ESM-i aluslepingu üle peetud debati ajal küsiti, kas on tõesti võimalik, et Eesti rahvas sidus aastal 1992 oma käed, nõnda et nüüd, rahvusvahelise olukorra muutumisel ei saa astuda samme, mis aitavad kaasa Eesti rahva püsimisele. ESM-i kohtuvaidlus sai eelmisel aastal lahenduse, kuid ma soovin siiski täpsustada oma

seisukohta. Ma ei väitnud, et aluslepingu ratifitseerimine on õiguslikult võimatu. Meenutan, et põhiseadust saab muuta. Seega on Riigikogul võimalik võtta vastu seadus või ratifitseerida välisleping, mis on vastuolus põhiseadusega – eeldusel, et muudetakse põhiseadust. Seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamine tähendab selle arusaama järgi teadet seadusandjale, et ta valis eesmärgi saavutamiseks vale tee. Ei öelda, et soovitud sammu ei saa astuda, vaid et selle astumiseks on vaja tavapärasest suuremat poliitilist konsensust. See konsensus avaldub kas rahvahääletusel, Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu otsuses või – kiireloomulise küsimuse puhul – Riigikogu neljaviiendikulisel häälteenamuses. Need on põhiseaduse muutmise nõuded.

Mis sellest järeldub? Sellest järeldub, et me ei pea tõlgendama oma põhiseadust nii suuremeelselt, et see lubaks meil langetada kõik otsused, mis näivad meile tänasel päeval teenivat avalikke huve. Veidi liialdades võiks öelda, et nõnda avaraks venitatud põhiseadust poleks üldse tarvis. Küsigem retooriliselt: milleks meile üksikasjalikud sätted, keelud ja nõuded? Saaksime ju alati lähtuda vahetult oma hinnangust selle kohta, mida on mõistlik teha riigi arenemiseks ja rahva hüvanguks. Siiski, kas te arvate, et need, kes on võimul homme või ülehomme, saavad avalikest huvidest ja rahva hüvangust samamoodi aru? Põhiseaduses on üksikasjalikud keelud ja nõuded seetõttu, et luua ühiskondlikule elule kindel ja usaldusväärne raam. Et valitseks seadus, mitte need, kes seadust rakendavad. Nõnda on aga asjad üksnes juhul, kui me võtame põhiseaduse teksti tõsiselt. Jah, Eesti taasiseseisvumisest on möödunud enam kui kakskümmend aastat. Maailm on võtnud kuju, mida põhiseaduse vastuvõtmisel vaevalt osati aimata. Meie ette on kerkinud hoopis uueladseid probleeme. Loomulikult peame me kõige sellega arvestama ka põhiseaduse tõlgendamisel. Võtame näiteks paragrahvi 76, mille esimese lause kohaselt on Riigikogu liige puutumatu. See on üldine säte ja vajab sisustamist. Samas ei saa seda paragrahvi menetlusökonomiale viidates tühjaks teha. Kui seda üritatakse mõne lihtseadusega teha, siis peab peale jääma põhiseadus. Õiguskantsleri õigus teha või jätta tegemata Riigikogule ettepanek võtta mõnelt liikmelt ära saadikupuutumatus, on üks viis, kuidas põhiseadus sellises olukorras maksta panna.

Üks olulisemaid muutusi on meie jätkuv lõimumine Euroopa Liiduga. Nagu olen varemgi korduvalt märkinud, pööran ma sellele protsessile suurt tähelepanu. See ei puuduta ainult nõ suuri asju, nagu ESM. Õiguskantsleri vaatenurk on laiem – see keskendub põhiseaduse kaitsmise võimalustele uutes oludes. Põhimõtte, millest ma lähtun, on järgmine: me peame säilitama põhiseaduslikkuse järelevalve võimalikult suures ulatuses. Kahtlemata tuleb meil täita asutamislepingust tulenevaid kohustusi. See seab edaspidi piirid meie põhiseaduse kohaldatavusele. Siin pole midagi vaielda. Kuid me ei tohi mingil juhul tasalülitada oma põhiseadust neis valdkondades, kus me pole selleks asutamislepingu järgi kohustatud. See küsimus kerkis teraval kujul esile eelmisel aastal ESM-i aluslepingu kontekstis. Nimelt väideti, et kuna tegemist on „Euroopa Liidu asjaga“, siis ei saa aluslepingu põhiseaduspärasust üldse kontrollida. Eeldus oli niisiis, et kõik Euroopa Liiduga seotud asjad on tulevikus meie põhiseaduse mõjuulatusest väljas - see pole aga kaugeltki väike tehniline detail. Niisugune lähenemine meie põhiseaduse suuresti uinunud olekusse. Põhiseaduse kaitsjana tunnen ma siiski endal kohust tuua välja ohud, mis kaasnevad Euroopa Liidu õiguse mõjuulatuse eksliku avardamisega. Siingi on vastuolu lühikese ja pika perspektiivi vahel.

Ajaloomuuseum on 11 000 aastat Eesti ajalugu kokku võtnud väljendiga „visa hing“. See on püsivuse, kõigi muutuste juures millegi säilitamise võrdpilt. Ma ei arva, et meie põhiseadus peaks kehtima 11 000 aastat. Kuid väljend „visa hing“ inspireerib vaatama kaugemale ühest või teisest kriisist, reformist, moodi läinud ideest. See inspireerib küsima: mille nimel me oma riigi lõime ja seda igapäevaselt edasi ehitame?

Tänan!