

## § 141. [Õiguskantsleri õigused oma kantselei juhtimisel ning õiguskantsleri sõnaõigus Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungil]

Õiguskantsleril on oma kantselei juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

Õiguskantsler võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest.

Autor *Atko-Madis Tammar*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1937:** § 47 lg 3. Oma ametkonna juhtimise alal on õiguskantsleril kõik õigused, mis vastavate seadustega on ette nähtud ministrite kohta. Tal on õigus osa võtta sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse istungeist.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Õiguskantsleri õigus kujundada institutsiooni
  - A. Institutsiooni kujundamisõigus õiguskantsleri ülesannete täitmisel seadusandja tahte kohaselt
  - B. Õiguskantsleri tegevus täidesaatva riigivõimu võimkonnas
- III. Õiguskantsleri sekkumisõigus
- IV. Kokkuvõte

### I. Sissejuhatus

- 1 PS § 141 koosneb kahest väga erinevast õiguskantslerile antud õigusest. Esiteks õiguskantsleri õigusest juhtida oma kantseleid, mille ulatus on piiritletud ministri ministeeriumi juhtimise õigusega (lg 1). Teiseks on õiguskantsleril õigus võtta sõnaõigusega osa Riigikogu ja valitsuse istungitest, millega on põhiseaduses sel viisil piiratud kahe nimetatud põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust (lg 2).
- 2 Kahe väga erineva õiguse ühte paragrahvi sobitamine viitab institutsiooni ajaloolisele taustale Eestis. 1937. aasta PSiga anti õiguskantslerile võrrelduna praeguse PSiga samad õigused, kuid ühe erandiga. Kui valitsuse istungitel osalemise õigus oli kehtestatud PSiga, sai õiguskantsler õiguse sekkuda seadusandja tegevusse PSi koostanud Rahvuskogu esimese ja teise koja poolt vastu võetud seadusega.<sup>1</sup> Koos riigikontrolöri ja riigisekretäriõigusega sai õiguskantsler valitsuse liikmetega samad õigused, mis võimaldasid Riigikogu töökorraldusse üsnagi piiramatult ja 1992. aastast alguse saanud põhiseadusliku korra vaatest ennekuulmatult sekkuda. Selline erisus PSi ja seaduse vahel viitab tollasele riigikorralduslikule mudelile, mis oli täidesaatva riigivõimu (Vabariigi Presidendi) nägu. See asjaolu andis õiguskantslerile veelgi tihedama õigusliku seose täidesaatva riigivõimuga presidendi ülesannete täitmise kaudu.
- 3 Õiguskorra kontinuiteedi (õiguskorra formaalne ja materiaalne kooskõlalatus iseendaga) tagamise kohustus eel- ja järelkontrollina aetas õiguskantslerile justkui vastutuse, mida oleks tulnud kanda täidesaatval riigivõimul (ja seadusandjal) endal. Õiguskantsleri õigust

<sup>1</sup> RA, ERA.31.4.254f. Riigikogu töökorra seadus § 14 lg 1.

sekkuda täidesaatva, kuid ka seadusandliku riigivõimu tegevusse järelkontrollist avaramalt võib tajuda ka 1992. aasta PSis sisalduva sõnaõiguse kasutamise ulatuse määratlematuses.

- 4 Kaht väga erinevat õigust sisaldavat PS § 141 saab siiski tervikuna käsitleda õiguskantsleri õigusena kujundada institutsiooni nii juhtimisotsuseid tehes (kitsamalt enesekorraldusõigust) kui ka sekkumisõigust (laiemalt institutsiooni kujundamisõigust) kasutades. Küsimus on kujundamisõiguse piirides ja seadusandja õigusest neid piire seada. Kuid ka selles, kas PSist tuleneb õiguskantsleri pädevus sekkuda riigivõimu tegevusse eelkontrollina.

## II. Õiguskantsleri õigus kujundada institutsiooni

### A. Institutsiooni kujundamisõigus õiguskantsleri ülesannete täitmisel seadusandja tahte kohaselt

- 5 Õiguskantsleri institutsioon põhiseadusliku institutsioonina ei ole võrreldav poliitika-kujundajast ministri kui täidesaatva riigivõimu esindaja ametikohaga. Sellise võrdluse tegemine ei saa olla ka PSi mõte, kuigi seadusandja on justkui pandud seisu, kus ühelt poolt tuleb sätestada ministri ministeeriumi juhtimisõigus ja teisalt arvestada õiguskantsleri õigustega. Ometi on PSis volitatud seadusandjat kehtestama õiguskantslerile piirid institutsiooni juhtimisel (PS § 141 lg 1) ja kantselei töö korraldamisel (PS § 144).
- 6 Erinevalt ministrist ei ole õiguskantsler valitsuse liige (PS § 88). Ta ei allu valitsuse korraldustele. Keeruline on tabada PSi koostajate mõtet võrrelda õiguskantslerit ministriga. Sättest tuleneb siiski õiguskantsleri õigus kantseleile ja selle juhtimisele, mille reguleerimist ei saa seadusandja täidesaatvale riigivõimule edasi volitada. Samuti paigutub õiguskantsler sätte alusel institutsiooni juurde kuuluva kantselei struktuuri. Kantselei juht ei saa õiguslikult asuda kantseleist väljaspool. Seadusandjal tuleb leida lahendus, mis lähtub õiguskantsleri õiguslikust seisundist ja tagab õiguskantslerile põhiseaduslike ülesannete täitmisel enesekorraldusõiguse.
- 7 1933. aasta põhiseaduse muutmise seaduse § 64 lg-s 5 oli sätestatud, et iga minister on oma ministeeriumi juht. Sama mõte oli ka 1937. aasta PS § 53 lg-s 1 ja on 1992. aasta PS § 94 lg-s 2. 1937. aasta PSi kohaselt oli ministriga samaväärne juhtimisõigus lisaks õiguskantslerile riigisekretäril (§ 57 lg 2) ja riigikontrolöril (§ 111 lg 1). 1992. aasta PS selles osas ei erine, kuid PSi ei tulnud üle õiguskantsleri olemuslik seos täidesaatva riigivõimuga, mis oli olemas 1937. aasta PSis.
- 8 Selleks, et õiguskantsler saaks sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni kandjana enda põhiseaduslikke ülesandeid täita, peab tal olema võimalik korraldada institutsiooni ja selle juurde kuuluva kantselei ülesehitust, töökorraldust, koosseisu, riigieelarvest raha taotlemist ja kasutamist. Kuna õiguskantsleril on oma ülesannete täitmiseks õigus kantseleile ja selle töö korraldamisele (juhtimisele), tohib seadusandja õiguskantsleri enesekorraldusõigusesse sekkuda niivõrd, kuivõrd see on vajalik: võimalikult vähesel määral ja üksnes põhjendatud juhtudel. Õiguskantsleril peavad olema ministriga vähemalt „samad õigused“, mis on vajalikud kantselei juhtimiseks (töö korraldamiseks), kuid ilmselgelt ei ole õiguskantsleri teenindamiseks mõeldud kantselei võrreldav õiguspoliitikat ellu viiva ministeeriumiga.
- 9 Õiguskantsleri vabadus korraldada kantselei töökorraldust (enesekorraldusõigus) on osa õigusest kujundada institutsiooni nii ülesannete täitmisel kui ka Riigikogu ja valitsuse enesekorraldusõigusesse sekkumisel. Institutsiooni kujundamisõiguse vabadusmäärast oleneb õiguskantsleri sõltumatuse põhimõtte teostumine (vt PS § 140).

## B. Õiguskantsleri tegevus täidesaatva riigivõimu võimkonnas

- 10 Õiguskantsler tegutseb iseseisvalt ja on õiguskantsleri otsustada, kuidas sisustada talle antud õigust osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja valitsuse istungil. Kui Riigikogu istungil sõnaõigusega osalemist võib siduda eelkõige õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannetega, tõstatab valitsuse istungil osalemine küsimuse õiguskantsleri õigustloovate aktide eelkontrolli pädevusest (vrd PS § 139 lg 2).
- 11 1937. aasta PSi koostamisel peeti õiguskantslerit avaliku võimu seaduslikkuse kontrollijana Vabariigi Presidendi ülesande (1937. a PS § 39 p 5) täitjaks, kes ühtlasi peab osalema valitsuse istungitel, kuna president ise kui valitsuse juht, kelle abiks oli peaminister<sup>2</sup>, ei saa igal istungil osaleda. Kaarel Eenpalu sõnadega: „Iseseisva Vabariigi Valitsuse põhimõte on hoopis teisest süsteemist pärit, kui see meie põhiseaduse aluseks on võetud [---].“<sup>3</sup> Õiguskantsler presidendi juriidilise nõuandjana pidi ühelt poolt olema valitsuse tegevustega kursis<sup>4</sup> ja teisalt nähti õiguskantslerit valitsuse enda nõuandjana<sup>5</sup>, olles selliselt võrreldav riigisekretäri<sup>6</sup>ga, kellel oli riigikantslele juhina samuti valitsuse istungitel sõnaõigusega osalemise õigus (1937. aasta PS § 57 lg 2).
- 12 1992. aasta PSi kohaselt ei ole õiguskantsler presidendi alluvuses, valitsuse nõuandja ega kummagi institutsiooni huvide kaitsja. Valitsuse põhiseaduspärase toimimise kontroll on riigikantslele ja tema juhi riigisekretäri pädevuses (PS § 96 lg 3), mis küll teostub lõppastmes poliitilise tahte kaudu enesekontrollina (vt ka PS § 142 kommentaare). Praktikast on õiguskantslerid põhiseadusliku korra tagamise ülesande eelkontrollina võimaluste piires endale võtnud, kuna õigusaktide eelkontrolliga on õiguskantsleril võimalik „põhilised vead kõrvaldada“, samas unustamata, et seadusandlikul ja täitesaatval riigivõimul on olemas ametkond, „kes peab oskama ja suutma poliitilise tahte õiguslikult fikseerida“<sup>6</sup>. Eerik-Juhan Truuväli käsitluse kohaselt õiguskantsler aga „saab oma õigusi rakendada ainult järelkontrollis“ ja eelkontrolli kehtestamiseks tuleks muuta PSi.<sup>7</sup>
- 13 Seega oleks õiguskantsler justkui kahestunud ja täidesaatva riigivõimu väljatöötatud õigusaktide eelkontrolli pädevuse piirid seetõttu hägusad. 1937. aasta PSi kohaselt oli õiguskantsleril teistsugune õiguslik seisund ja seadusega sätestati, ametile seatud ootustele vastavalt, õiguskantslerile eelkontrolli ülesanne. Kuid miks ei pidanud Truuväli eelnõude kontrolli eelkontrolliks, kui õiguskantsleri pädevuses on seadusalgatuste (laiemalt: õiguskorra) analüüs (PS § 139 lg 2) ning õigustloova akti ettevalmistamine (eelnõu väljatöötamine) on üks osa valitsuse ülesannetest (PS § 87 p-d 4, 5 ja 6)? Vastus küsimusele võib peituda kontrolli eseme – õigustloova akti eelnõu – puudustele tähelepanu juhtimise soovituslikkuses, mida võib nimetada ka valitsuse istungil tehtavateks õiguskantsleri tähelepanekuteks. Õiguslikult ei oma sellised tähelepanekud mingeid tagajärgi, kuna nendega arvestamine on valitsuse otsustada. Ka 1938. aasta seaduse kohaselt oli

<sup>2</sup> RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni koosolekute protokollide ära kirjad, köide I. Protokoll nr 8, 9. märts 1937, lk 10.

<sup>3</sup> RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni koosolekute protokollide ära kirjad, köide I. Protokoll nr 9, 9. märts 1937, lk 6 ja 7.

<sup>4</sup> RA, ERA.4408.1.101. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni koosolekute protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 30, 13. aprill 1937, lk 11 (H. Kukke).

<sup>5</sup> RA, ERA.4408.1.101. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni koosolekute protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 29, 8. aprill 1937, lk 7 (A. Piip).

<sup>6</sup> Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VIII Riigikogu II istungjärgu täiskogu 28.09.1995 korralise istungi stenogramm (E.-J. Truuväli).

<sup>7</sup> Õiguskantsler E.-J. Truuvälja vastus Riigikogu liikmele U. Merestele. Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. IX Riigikogu II istungjärgu täiskogu 30.09.1999 korralise istungi stenogramm.

õiguskantsleril õigus teavitada eelnõu vastuolust õiguskorraga<sup>8</sup>, kuid õiguskantsleri seisukohaga arvestamine ei olnud märkuse saajale kohustuslik.

- 14 Kuigi õiguskantsleril on võimalik teha valitsuse töö analüüsi kohta ettekanne Riigikogule, toetades selliselt parlamentaarset kontrolli täidesaatva riigivõimu üle, ei ole tegemist õiguskantsleri järelevalvelise instituudiga täidesaatva riigivõimu tegevuse üle. Ettekanne Riigikogule on eelkõige õiguskorra edendamise institut ja seda ka juhul, kui see puudutab täidesaatva riigivõimu õigusloomet. Vahet tuleb teha ka Riigikogus valitsuse algatataval seaduseelnõul (PS § 87 p-d 4 ja 5) ja valitsuse enda õigustloova akti eelnõul (PS § 87 p 6). Riigikogus algatatava eelnõu vastuvõtmine seadusena kuulub presidendi põhiseaduslikkuse (kohtueelse) järelevalve alla (PS § 107). Õiguskantsleri eelkontroll tähendaks presidendi ja õiguskantsleri konkureerivat põhiseaduslikkuse (kohtueelset) järelevalvet olukorras, kus PS on selle pädevuse andnud presidendile.
- 15 Kuna täidesaatva riigivõimu õigustloovate aktide puhul puudub põhiseaduslik täidesaatva riigivõimu väline konkureeriv kontroll (kui jätta välja kohtulik kontroll PS § 15 lõike 1 ja § 152 kohaselt), võiks olla õiguskantsleri sekkumine valitsuse õigusloomelisse tegevusse põhjendatud. Kuid sellisel juhul konkureeriks õiguskantsleri eelkontroll õiguslikult õiguskantsleri enda põhiseaduslikkuse (kohtueelse) järelevalvega (PS § 139 lg 1 ja § 142). Kuivõrd oleks aga täidesaatval riigivõimul õigus eeldada õiguskantsleri varajast sekkumist, vältimaks hilisemat järelevalvet vastuvõetud õigusakti üle? Allar Jõks, poliitiliselt süüdistatuna õiguskantslerina tegevusetuses, tõi välja, et õiguskantsler peab eelkontrolli tegemisel arvestama võimude lahususe põhimõtte, õiguskantsleri ametkonna piiratud ressursi ja õiguskantslerile PSiga antud pädevusega, mida seadusandja ei saa muuta. Sarnaselt enda eelkäijaga lisas Jõks, et vastuvõetud seaduste põhiseaduslikkuse peab tagama parlament: „Ainult nii säilib vastutus seal, kuhu see kuulub, nimelt valitsuse ja parlamendi juures.“<sup>9</sup>
- 16 Kui võtta siia kõrvale Ülle Madise öeldu<sup>10</sup>, et valitsuse istungil osalemine annab ülesannete täitmiseks vajaliku teabe, võib kokkuvõtvalt Rahvuskogus öeldu kohaselt, kuid väikese kohandusega, järeldada, et õiguskantsleri valitsuse istungil osalemise eesmärk on valitsuse tegevusel silm peal hoida, mille intensiivsus on õiguskantsleri enda kujundada. See võib ulatuda tegevusetusest kuni poliitiliste valikute piirini, mille paika seadmine on õiguskantsleri otsustada.

### III. Õiguskantsleri sekkumisõigus

- 17 Õiguskantsleril on võimalik sõnaõigust kasutada kahes õiguslikult risti vastupidiselt reguleeritud olukorras. Õigus saada teavet Riigikogu istungil toimuvast on igaühe õigus (istungil viibimisõigus), välja arvatud juhul, kui Riigikogu on otsustanud istungi kinniseks kuulutada (PS § 72 lg 1). Vastupidiselt Riigikogu istungitele on valitsuse istungid üldjuhul kinnised (PS § 96 lg 1), mis annab valitsuse istungitel osalemisõigusele mõnevõrra teistsuguse tähenduse: juba pelgalt viibimisõigus annab õiguskantslerile vaba juurdepääsu vahetule teabele istungil toimuvast, millele on avalikkusel piiratud juurdepääs. PSis ei ole õiguskantsleri õiguse sätestamisel tehtud vahet Riigikogu ega valitsuse avalikul ega kinnisel istungil, mistõttu õiguskantsleri sõnaõigus laieneb mõlemas vormis peetavale istungile.

<sup>8</sup> Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus § 3. RT 12.04.1938, 36, 315.

<sup>9</sup> Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega ja seadustega. IX Riigikogu VIII Istungjärgu täiskogu 26.09.2002 korraline istung.

<sup>10</sup> Ü. Madise. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 170.

- 18 Viibimisõigusest veelgi ulatuslikuma mõjuga on istungil sõnaõigusega osalemine, andes õiguskantslerile õiguse sekkuda arutellu. Veel ulatuslikum mõju istungi käigule oleks hääleõigusega istungil osalemine, mis läheks õiguskantsleri puhul olemuslikult tema ülesannete täitmisega vastuollu. Hääleõigus annaks õigustloova akti väljatöötamise sekkumisõiguse olukorras, kus õiguskantsleril on õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve ülesanne. Sellele vaatamata võib pidada põhiseadusliku institutsiooni kinnisel istungil sõnaõigusega osalemisõigust mõlema institutsiooni ulatuslikuks enesekorraldusõiguse piiranguks. PS ei seo õiguskantsleri sõnaõigust otseselt ühegi põhiseadusliku ülesandega ega sea õiguskantslerile ühtegi piirangut sõnaõiguse kasutamisel. Sellisel kujul teiste põhiseaduslike institutsioonide tegevusse sekkumisel peab olema põhistatud eesmärk, mille seadmine on PSiga jäetud õiguskantsleri ülesandeks.
- 19 Istungil sõnaõiguse eesmärgi (ulatuse) seadmine sõltub sõnaõiguse teostumise võimalikkuse määratlemisest. Sõnaõiguse teostamiseks peab õiguskantsleril olema istungil arutelul osalemiseks teiste istungil osalejatega (Riigikogu või valitsuse liikmega) võrdväärne juurdepääs istungile vastavalt Riigikogu ja valitsuse töökorraldusele. Teada peab olema istungi toimumise aeg ja koht ning päevakord. Enne päevakorrapunkti üle otsustamist (hääletamist) peab toimuma arutelu. Kuid kas sõnaõiguse kasutamine ehk arutelu osalemine tähendab ka Riigikogu või valitsuse liikmega võrreldavat juurdepääsu kõigi päevakorrapunktide juurde kuuluvale materjalile? Kuna sõnaõiguse teostamine materjaliga eelnevalt tutvumata oleks keeruline ja enamikul juhtudel ilmselt ka võimatu, tuleb PSi tõlgendada viisil, et arutelu materjalid tehakse õiguskantslerile kättesaadavaks. Õiguskantsleri sõnaõigust piirab seega igasuguse takistuse seadmine, sh istungil päevakorrapunkti üle otsustamine arutelu avamata ja materjalide edastamata jätmine.
- 20 Selleks, et õiguskantsleril oleks võimalik kujundada ja esitada valitsuse päevakorras käsitletava osas arvamus (seisukoht), on Eerik-Juhan Truuväli leidnud, et istungi materjalid tuleb õiguskantslerile edastada piisava ajavaruga.<sup>11</sup> See toetab arusaama, et õiguskantsleril on institutsiooni kujundamisõiguse kaudu pädevus sekkuda õigustloova akti eelnõu väljatöötamise (eelkontrollina), kuid ka valitsuse tegevusse laiemalt, ulatudes oma mõjult väljapoole valitsuse istungit (PS § 139 lg 2) ehk Põhiseaduse Assamblees väljendatud õigussüsteemi arengute suunaandmiseni, sh põhiõiguste ja -vabaduste kaitse parema toimivuse kujundamise ja rakendamiseni (edendamise kohustuseni, mille on riik rahvusvaheliste lepingutega võtnud, vt PS § 139 kommentaare).
- 21 Kui valitsuse istungil sõnaõigusega osalemise õiguse sisustamine on tervikuna õiguskantsleri otsustada, on PS õiguskantslerile näinud ette ülesannete täitmisena suhtlusõiguse Riigikoguga (vaba teabevahetusõigus, kuid mitte ainult). Õiguskantsleril on õigus Riigikogule esitada seaduse muutmiseks või vastuvõtmiseks või riigiasutuste töö kohta ettekanne (PS § 139 lg 2) või teha ettepanek viia õigustloov akt PSiga kooskõlla (PS § 142 lg 1). Igal aastal tuleb õiguskantsleril esitada Riigikogule ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast PSi ja seadustega (PS § 143). Riigikogu liikme arupärimise korral tuleb õiguskantsleril sellele vastata (PS § 74). Vajadusel teeb ta Riigikogule kõrgema riigiametniku kohta kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku (PS § 139 lg 3).
- 22 PSi XII peatükis ei ole täpsustatud, mis vormis ettekanne, ettepanek või iga-aastane ülevaade tuleb teha. Seega võib õiguskantsler otsustada, kas esineda Riigikogu täiskogu istungil suuliselt või esitada ettekanne, ettepanek või ülevaade Riigikogule kirjalikult. Välistatud ei ole ka mõlemad variandid korraga. Üksnes arupärimise korral tuleb

<sup>11</sup> Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VIII Riigikogu VI istungjärgu täiskogu 25.09.1997 korralise istungi stenogramm.

õiguskantsleril vastata Riigikogu liikmele Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul. Siin ei ole õiguskantsleril valikut ja tal tuleb Riigikogu täiskogus sõna võtta.

- 23 1997. aastal Riigikogu liikmete küsimustele vastates möönis õiguskantsler, et iga-aastane õiguskantsleri ülevaade Riigikogule võiks olla ka kirjalik, kuid pärast ülevaate andmist on see siiski kirjalikult kättesaadav stenogrammina.<sup>12</sup> Ettepanekute ja ettekannete osas oli õiguskantsleri praktika 1990ndatel risti vastupidine, mistõttu 1999. aastal nõustus õiguskantsler, et ei piisa, kui ta esitab Riigikogule üksnes kirjalikke ettekandeid ja ettepanekuid.<sup>13</sup> Arvestades, et Riigikogu peamine töövorm on suuline arutelu, mis tagab parlamendi tegevuse parema läbipaistvuse, tuleks eelistada ka õiguskantsleri ülesannete täitmisel suulist vormi. Riigikogul on ka kohustus seadusandjana täiskogu istungite läbiviimise korda reguleerides (PS § 104 lg 2 p 6) arvestada õiguskantsleri sõnaõiguse kasutamise õigusega.
- 24 Õiguskantsleri sõnaõiguse kasutamine Riigikogus on PSis piiritletud Riigikogu istungiga, mida tuleb mõista Riigikogu täiskogu istungina. Sellist lähenemist toetab PS § 100, mille kohaselt on valitsuse liikmel õigus sõna võtta nii Riigikogu täiskogu kui ka Riigikogu komisjonide istungitest. Riigikogu komisjonide istungite töökorraldus, sh komisjoni istungite kinnisus ja õiguskantsleri komisjoni istungile kutsumine, on Riigikogu enesekorralduslik otsus (PS § 71 lg 3). Praktiline vaade suhtlusele õiguskantsleri ja Riigikogu komisjonide vahel sõnaõiguse kasutamiseks õiguskantsleri algatusel on õiguskantsleri kujundada<sup>14</sup>, kuid selle õnnestumine sõltub mõlema institutsiooni koostöötahetest.
- 25 1938. aastal määras õiguskantsler Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogu ja Riiginõukogu koosolekul enda nimel esinema kaks nõunikku.<sup>15</sup> Ka praeguse õiguskorra kohaselt tuleks pidada võimalikuks institutsiooni esindamine õiguskantsleri volitusel. Teisalt võiks vastu küsida, kas Riigikogul või valitsusel on õigus ootusele, et Riigikogu täiskogu või valitsuse istungitel osaleks sõnaõigusega õiguskantsler isiklikult. Kuivõrd tuleb põhiseaduslikul institutsioonil lubada enda istungi käiku sekkuda igaühel, isegi esindamise instituuti kasutades? Eeldades, et 1992. a PSiga on istungil sõnaõigusega osalemise õigus reserveeritud õiguskantslerile kui institutsioonile, on ootus põhjendatud, kuid institutsioonidevaheline suhtlusõigus ei välista siiski õiguskantsleri poolt esindamise instituudi kasutamist (vt ka PS § 144). Teisalt on õiguskantsleril õigus institutsiooni enesekorraldusele, millest võiks järeldada, et tegemist on õiguskantsleri otsusega kasutada institutsiooni esindamise instituuti. Institutsiooni põhiseaduslikke ülesandeid (ettekanne, ettepanek, ülevaade, arupärimisele vastamine) tuleb täita õiguskantsleril kui institutsiooni kandjal.
- 26 Õiguskantsleri sekkumisõigusel on ajalooline taust 1937. aasta PSi näol, kuid sekkumisõiguse ulatuse hägusus annab õiguskantslerile aluse kujundada institutsiooni ja selle toimimist üsna avaralt. Kuigi PSist ei tulene otseselt õiguskantslerile õigust sekkuda õigustloovate aktide vastuvõtmisse eelkontrolliga, on õiguskantsleri sõnavõtt võrreldav õiguskantsleri seisukohaga õigustloova akti põhiseaduspärasusest, mida võib võtta ka sekkumisena presidendi ülesannetesse. Valitsuse istungitel sõnaõigusega osalemise õigus loob selliseks tõlgenduseks ja praktika kujundamiseks ka soodsa pinnase. Ka suhtlusõigus Riigikoguga ei pea piirduma üksnes õiguskantsleri ülesannete täitmisega ja PS annab ka siin õiguskantslerile seadusandjast vabad käed.

<sup>12</sup> Riigikogu liikme P.-E. Rummo küsimus õiguskantsler E.-J. Truuväljale. VIII Riigikogu VI istungjärgu täiskogu 25.09.1997 korraline istung.

<sup>13</sup> Riigikogu liikme L. Hänni küsimus õiguskantsler E.-J. Truuväljale. IX Riigikogu II istungjärgu täiskogu 30.09.1999 korraline istung.

<sup>14</sup> Vt nt Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VIII Riigikogu VI istungjärgu täiskogu 25.09.1997 korralise istungi stenogramm (E.-J. Truuväli).

<sup>15</sup> RA, ERA.989.1.2519. Riigiasutustele saadetud töökorraldus. Vabariigi Presidendi kantselei õiguskantsleri toimik, lk 13.

- 27 Seega ei ole õiguslikult võimalik seada õiguskantsleri sekkumisõigusele ühest vastust või piiri. Ametis oleva õiguskantsleri sekkumisõigus kannab endas usalduspitserit. Õiguskantsler saab endalt küsida, kas tema sõnavõtt Riigikogu täiskogus või valitsuse istungil seab ohtu institutsiooni sõltumatuse (vt PS § 140 kommentaaride sissejuhatust). Nii nagu seadusandja ei tohi sekkuda ülemääraselt õiguskantsleri institutsiooni kujundamisõigusesse, tuleks ka õiguskantsleril lähtuda põhimõttest, et poliitilisse arutellu võib sekkuda üksnes nii palju kui vajalik (näiteks demokraatliku õigusriigi ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse edendamine), millega ei ole õiguskantsleri väärtushinnanguline lähenemine siiski välistatud (vt ka PS § 140 kommentaare). Õiguskantsler ei ole võrreldav kohtuga ja PS § 139 lg 2 annab õiguskantslerile põhiseadusliku (kohtueelse) järelevalve kõrval õigusloomet edendava ülesande.

#### IV. Kokkuvõte

- 28 1937. aasta PSi kohaselt oli õiguskantsler Vabariigi Presidendi ülesannete täitjana täidesaatva riigivõimu osa, mistõttu sobitus õiguskantsleri õigus osaleda sõnaõigusega valitsuse istungil ja ministriga võrreldav kantsleli juhtimise õigus paremini tollasesse õigusruumi. Samas on 1992. aasta PS andnud õiguskantslerile institutsiooni üsna avara kujundamisõiguse, mis hõlmab nii enda kantsleli juhtimist kui ka Riigikogu ja valitsuse enesekorraldusõigusesse sekkumist, millega tuleb seadusandjal arvestada.
- 29 Põhiseadusliku aluseta puuduks õiguskantsleril õigus nõuda enda Riigikogu või valitsuse istungile lubamist ja see oli selge juba 1937. aasta PSi koostajatele<sup>16</sup> (kuigi Riigikogu puhul sellega ei arvestatud), kelle lähenemine selles osas sai eelduslikult aluseks 1992. aasta PSi koostajatele. Kuigi sekkumisõigus Riigikogu töösse on tuletatav õiguskantsleri põhiseaduslikest ülesannetest suhtlusõigusena, ei ole õiguskantsleri õigust PSiga ühelgi viisil piiratud. Valitsusel tuleb poliitilise täidesaatva riigivõimu institutsioonina samas taluda piirangut palju intensiivsemalt kui Riigikogul.
- 30 Õiguskantsler ei saa Riigikogu ega valitsuse istungitel osaleda otsustajana (hääleõiguslikult), kuid tal on õigus mõjutada istungi käiku. Õiguskantslerile antud õigust ei saa seega mõista üksnes istungil käsitletavale teabele juurdepääsu õigusena. Õiguskantsleril on õigus avaldada arvamust ja sellega sekkuda poliitilisse arutellu. Teisalt ei saa Riigikogu ega valitsus nõuda õiguskantslerilt sõnaõiguse kasutamist (seisukoha kujundamist) PS § 141 lg 2 alusel. Kuigi riigikontrolöri puhul on PSis rõhutatud, et ta võib valitsuse istungil sõna võtta oma ülesannetes kuuluvate asjade piires (PS § 136 lg 1), ei peaks ka õiguskantsler enda sõltumatuse põhimõttest lähtuvalt sekkuma küsimustesse, mis ei ole tema pädevuses. Õiguskantsler ei ole Riigikogu ega valitsuse osa ega kummagi institutsiooni nõunik.
- 31 Sõnaõiguse kasutamise sisulise ulatuse üheselt määratlemine ei ole võimalik, kuna PS § 139 lg 2 võimaldab õiguskantsleril teha Riigikogule ettekande õigustloova akti osas, mis ei ole PSiga vastuolus. Selgem piiritus on menetluslikult konkureerivate järelevalvete osas (PS § 107 ja § 142), kuid praktikas ei ole ka siin alati võimalik tõmmata kindlakäelist piiri. Ei president ega õiguskantsler ise ei ole seotud põhiseaduslikkuse (kohtueelses) järelevalves õiguskantsleri varasema soovitusliku seisukohaga, mida võib võrrelda teavitusega. Teavituslikust olemusest hoolimata on tegemist sekkumisega teise institutsiooni tegevusse. See ei välista institutsioonide koostöist suhtlusõigust, sh õiguskantsleri õigusaktide eelkontrolli või muud kontrolliladset tegevust.

<sup>16</sup> RA, ERA.4408.1.101. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ärakirjad, köide II. Protokoll 29, 8. aprill 1937, lk 9 (A. Palvadre).