

§ 143. [Õiguskantsleri ülevaade Riigikogule]

Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega.

Autor *Atko-Madis Tammar*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 47 lg 2 teine lause. [Õiguskantsler] annab aru oma tegevusest, leitud puudustest ja tehtud korraldustest Vabariigi Presidendile ning esitab ülevaateid oma tegevusest Riigivolikogule ja Riiginõukogule teadmiseks.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Lähtekoht õiguskantsleri ülevaatele – teavitusest demokraatliku õigusriigi kaitsmiseni
- III. Õiguskantsler või seadusandja – kellele kuulub ülevaate kujundamisõigus
- IV. Kokkuvõte

I. Sissejuhatus

- 1 Õiguskantsleri iga-aastane ülevaade võiks eelduslikult hõlmata PS § 139 lg-s 1 ja §-s 142 sätestatud õiguskantsleri ülesannete täitmist. See tähendab ülevaadet õiguskantsleri järelevalvest õigustloovate aktide üle (§ 139 lg 1) ning ettepanekutest õigustloova akti vastuvõtjale viia akt PSiga või seadusega kooskõlla (§ 142 lg 1) ja ettepanekutest, mille alusel on Riigikohus algatanud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve (§ 142 lg 2). Eraldi küsimus on ülevaates PS § 139 lg-st 2 tuleneva ülesande esitamine, kuid ka õigustloovate aktide analüüs tähendab aktide põhiseaduspärasuse hindamist („kooskõlast põhiseaduse ja seadustega“).
- 2 PSis ei ole ülevaadet piiritletud õiguskantsleri enda tegevusega, nagu see oli 1937. aasta PSis. Järelikult võiks ülevaade hõlmata ka õiguskorda tervikuna, sh Riigikogu (PS § 59 ja § 102), valitsuse (PS § 87 p 6) ja Riigikohtu (PS § 152 lg 2) tegevust. Kas see aga tähendaks sekkumist teiste institutsioonide tegevusse õiguskantsleri hoiaku ja mitte seisukoha kaudu, minnes vastuollu õiguskantsleri ettepaneku instituudiga (PS § 142)? Kohustusliku põhiseadusliku ülesandena esitatav ülevaade vajab põhiseadusest lähtuvat eesmärgi seadmist.
- 3 Ülevaate esitamisel on õiguskantsleril sisu ja vormi osas küllaltki avar kaalumisruum, olles osa õiguskantsleri institutsiooni kujundamisõigusest, millel puuduvad õiguslikud tagajärjed. Õiguskantsleri ülesanne on esitada ülevaade Riigikogule, kellel ei ole õiguslikke hoobasid õiguskantsleri korrale kutsumiseks ja kes ei ole ise otseselt kohustatud ülevaates esitatule vastama enda tegevusega. Kuid kas Riigikogul on seadusandjana või iga-aastase ülevaate vastuvõtjana õigus seada ootusi õiguskantsleri ülevaatele, piirates sel viisil õiguskantsleri kujundamisõigust? PS ei sea ülevaatele kõikehõlmavat raami, kuid miinimumnõue on õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kajastamine õiguskantsleri järelevalvele ülesande ulatuses. Institutsiooni kogu tegevusest, sh PS § 139 lõikest 2 tuleneva ülesande täitmist (vt § 139 sissejuhatavat kommentaari) ülevaate andmine on miinimumnõude edasiarendus kuni maksimumstandardini, hõlmates õiguskorda tervikuna.

II. Lähtekoht õiguskantsleri ülevaatele – teavitusest demokraatliku õigusriigi kaitsmiseni

- 4 Riigikogu nimetab õiguskantsleri ametisse presidendi ettepanekul (PS § 140). Riigikogul kui seadusandjal, esindusdemokraatia teostajal, on parlamentaarses õigusriigis õigus ja kohustus kujundada õigusloomet (PS § 59) ja seeläbi ühiskondlikku elukorraldust. Samuti teostab Riigikogu parlamentaarset kontrolli täidesaatva riigivõimu üle (PS § 65 p 13). Andes ülevaate õigustloovate aktide vastavusest PSile ja seadustele, annab õiguskantsler parlamendile võimaluse kasutada Riigikogul ülevaadet enda tegevust kujundava abivahendina.
- 5 Riigikogul tuleb lubada õiguskantsleril teha ülevaade suulise ettekandena (PS § 141 lg 2), kuid PSiga ei ole välistatud lahendus, kus õiguskantsler esitab ülevaate üksnes kirjalikult. Kui 1940. aastal esitas õiguskantsler Anton Palvadre ülevaate õiguskantsleri tegevusest Riigikogule teadmiseks kirjalikult, esitas õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli kuni 1997. aastani ülevaate üksnes suulise ettekandena. Välistatud ei ole ülevaate esitamine nii suuliselt kui ka kirjalikult, kusjuures kirjalik osa ei pea olema suulise ettekande kordus. 2002. aastal esitas õiguskantsler esimest korda ülevaate ettekandena Riigikogule kirjalikult ette ja see avaldati ka Riigi Teatajas (varasemad ülevaated on kättesaadavad Riigikogu täiskogu istungi stenogrammidenä). Ülevaate esitamise vorm kannab endas ülevaate eesmärgi tähendust. Ülevaate kirjalikult teadmiseks esitamisega ei kaasne suulist arutelu, mis on parlamendi üks peamisi töövorme. Suulise ülevaate ja sellest erineva kirjaliku ülevaate koos esitamisel tuleks seetõttu eelistada lähenemist, mille kohaselt kirjalik osa on suulise ülevaate lisa.
- 6 PSi lähtekoht erineb märgatavalt 1937. aasta PSist, mille kohaselt pidi õiguskantsler lisaks Riigikogule esitatavale ülevaatele andma presidendile aru (mitte esitama ülevaate) oma tegevusest, leitud puudustest ja tehtud korraldustest. Rahvuskogus toodi välja, et „mõiste „aru anda“ tähendab sisuliselt ka võimalust, et seda tegevust hinnatakse ja [---] hindajaks õiguskantsleri tegevuse üle võib olla ainult president“.¹ Kuna Riigikogule esitas õiguskantsler ülevaate teadmiseks, peegeldub selles õiguskantsleri ja Riigikogu tollane suhe, mille keskmes oli president, kellele ei tohiks Riigikogu õiguskantsleri kaudu umbusaldust avaldada.² Sarnasus kahe PSi vahel on siiski olemas. Õiguskantsler ei olnud siis ega ole ka nüüd Riigikogu teenistuses.
- 7 Kuigi 1992. aasta PSi kohaselt on õiguskantsleri ametisse nimetamisel oma osa nii presidendil kui ka Riigikogul, ei tulene PSist, et õiguskantsler oleks ülevaate esitamisega kellegi ees aruandluskohuslane. Õiguskantsleri ülevaade ei ole Riigikogule järelevalveabinõu õiguskantsleri tegevuse üle (PS § 140 lg 2), kuid suulise ülevaatega kaasnedes võivate Riigikogu liikmete küsimuste ja ettekannete sisu ja kriitilisus on Riigikogu liikme otsustada (PS § 63, vrdl ka Riigikogu liikme arupärimisele vastamisega, PS § 74).
- 8 Õiguskantsleri järelevalve on osa põhiseaduslikkuse järelevalvest (PS § 139 lg 1 ja § 142), mistõttu võib ülevaate eesmärk olla Riigikogu teavitamisest (esitamisest) palju enam. Ülevaate esitab õiguskantsler küll Riigikogule, kuid esindusdemokraatiaga riigikorralduses annab parlamentaarne arutelu võimaluse teavitada õiguskorra toimimisest samaaegselt kõrgeimat riigivõimu – rahvast (PS § 56). Õiguskantsleri järelevalve puudutab PSist tulenevate põhiõiguste ja -vabaduste kaitset (PS § 13 ja § 14) ning riigivõimu ja kohalike omavalitsuste korraldust tervikuna (PS § 3 lg 1, § 87 p 6 ja § 154 lg 1). Seega võiks

¹ RA, ERA.4408.1.87. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ärakirjad, köide II. Protokoll nr 29, 08.04.37, lk 1 (A. Veiderma).

² Samas. Protokoll nr 28, 08.04.1937, lk 11 (K. Eenpalu).

õiguskantsleri ülevaade kanda demokraatliku õigusriigi kaitse eesmärki, kandes ühtlasi põhiõiguste ja -vabaduste ühiskondlikku teavitust (edenduslikku) eesmärki.

- 9 PS ei ole õiguskantsleri aastaülevaatele ühtegi selget ootust seadnud. Ülevaade on koond õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalves antud seisukohtadest (või laiemalt õiguskorra põhiseaduspärasusest), milles seatavad rõhuasetused või täiendused õiguskorra toimimisest tervikuna sõltuvad õiguskantsleri ülevaate kujundamise vabadusmäärast. Ülevaates kajastuv kannab iseeneslikult õiguskantsleri väärtushinnanguid institutsioonist, institutsiooni ja parlamendi vahelistest suhetest ning institutsioonile seatavatest põhiseaduslikest eesmärkidest. Praktika on kinnistanud aga suulise esitusvormi, mistõttu peab üksnes kirjaliku ülevaate esitamine olema väga põhjendatud (vt ka PS § 141 kommentaari).

III. Õiguskantsler või seadusandja – kellele kuulub ülevaate kujundamisõigus

- 10 Seadusandja on õiguskantsleri ülevaate nii sisu kui ka vormi reguleerinud koos õiguskantsleri ülesannete täiendustega alates 1999. aastast ühel või teisel viisil³ (sinnani oli 1993. aastast põhiseadust täpsustatud esitamise ajalise nõudega⁴). Põhiseadusest tuleneva ülevaate esitamise ülesandele ulatuslikuma sisu andmisega seab seadusandja piirid õiguskantslerile ülevaate kujundamisõiguse teostamisel.
- 11 PSi kohaselt tuleb õiguskantsleril esitada Riigikogule ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast PSi ja seadustega. Kuigi PS ei seo ülevaadet õiguskantsleri tegevusega, võib eeldada, et ülevaate tegemisel vastab õiguskantsler küsimusele, missuguste tulemusteni on institutsioon (kohtueelse) põhiseaduslikkuse järelevalve asjades jõudnud. Kas aktid on olnud kooskõlas ja kui see õiguskantsleri hinnangul ei ole nii olnud, mida ta on oma seisukohtade jõustamiseks ette võtnud? PS annab siin seega eeldusliku suuna ülevaate sisule, kuid enda ülesande täitmisel on õiguskantsleril küllaltki suur vabadus. Õiguskantsleril on õigus teha ülevaate koostamisel valikuid, mis puudutavad üksikjuhtumeid ja nende koondatust, kirjelduste üksikasjalikkust, statistilist ülevaatlikkust ning ülevaate struktuuri. Õiguskantsleri valik on ka ajavahemik, mida ülevaatega hõlmatakse: ülevaade võib olla nii kalendriaastapõhine kui ka eelneva aasta ülevaate esitamisest uue ülevaate esitamiseni. See omakorda võimaldab läheneda paindlikult ülevaate esitamise ajale. Väga täpselt sätestatud ülesanne piirab õiguskantsleri kujundamisõigust kuni selleni välja, et võib tekkida ülevaate esitamise võimatus. PSi kohaselt ei ole aga õiguskantsleril vabadust jätta ülevaade esitamata (õiguskantsler on siiski ühel korral jätnud ülevaate Riigikogule esitamata⁵).
- 12 Seadusandja seadis täiendavad nõuded õiguskantsleri tehtava ülevaate ulatusele, kehtestades riigiasutuste põhiõiguste ja -vabaduste järgimise järelevalve ülesande. Alates 2012. aastast loobus⁶ seadusandja regulatsiooni täpsustustest seoses üksikute õiguskantslerile pandud ülesannetega⁷, muudatuse kohaselt tuleb õiguskantsleril anda ülevaade „seadusega pandud ülesannete täitmise kohta“. Selline lähenemine erineb PSi sätestatust. Algselt eristas seadusandja PS §-s 143 sätestatud ülevaadet põhiõiguste ja -vabaduste

³ Õiguskantsleri seaduse § 4 (RT I 1999, 29, 406); õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse p 2, millega muudeti õiguskantsleri seaduse § 4 (RT I 2007, 11, 52); õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse § 1 p 1, millega muudeti õiguskantsleri seaduse § 4 (RT I, 29.05.2012, 2).

⁴ Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse § 14 (RT I 1993, 25, 436).

⁵ 1998. aastal õiguskantsler ülevaadet ei esitanud. Aseesimehe teadaanne. VIII Riigikogu VIII istungjärgu täiskogu 30.09.1998 korralise istungi stenogramm.

⁶ Õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse § 1 p 1 (RT I, 29.05.2012, 2).

⁷ Õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõu 167 SE algataja seletuskiri, lk 2.

järgimise järelevalvet kajastatavast ülevaatest, mis tuli esitada eraldi trükisena 1. oktoobriks. Alates 2004. aastast muutus õiguskantsleri praktika, mis jõudis seadusesse 2007. aastal.⁸ Erinevad ülevaated koondati üheks, kuna ülesanded olid õiguskantsleri hinnangul omavahel põimunud: „Sellise uudse lähenemise, mis hägustab teadlikult põhiseaduslikkuse järelevalve ja halduskontrolli piire, on tinginud muutuv elu ja arenev õigusolustik.“⁹

- 13 Kuigi ülevaate esitamisele võib anda erinevaid tähendusi, tuleb PSiga võrreldes ülevaate sisu laiendamisel seada nii PSiga kehtestatud ülevaate kui ka põhiseadust laiendava osa esitamisele eesmärk. Milleks tuleb õiguskantsleril ülevaade teha ja miks tuleb ülevaade esitada Riigikogule? Kuivõrd on ülevaade olemuselt tagasivaatav kokkuvõtte õiguskantsleri tegevusest (institutsiooni tegevusaruanne)? Kas eesmärgi seadmise õigus kuulub õiguskantslerile või seadusandjale?
- 14 Nii nagu igal ametis oleval õiguskantsleril võib olla oma nägemus aastaülevaatest, võivad igal Riigikogu koosseisul olla ülevaatele omad ootused. Seadusandja ootus saada ülevaade õiguskantsleri kogu tegevusest tuleneb õiguskantslerile seadusandja poolt kehtestatud ülesannetest. PS sellist kõikehõlmavat tahet endas, vähemalt selgesõnaliselt, ei kanna. Kui pidada lubatavaks kohustada õiguskantslerit esitada põhiõiguste ja -vabaduste järgimisest eraldi ülevaade lisäülesandena, ei ole põhjust formaalselt pidada põhiseadusvastaseks ka nõuet, mille kohaselt tuleb erinevad ülevaated esitada koos. Täiendavad nõuded ülevaatele ei tohi siiski takistada PSist tulenevate ülesannete täitmist ega minna nendega vastuollu (vt täiendavate ülesannete lubatavuse kohta PS § 139 kommentaare).
- 15 Ülevaate käsitlemine õiguskantsleri tegevuse kokkuvõttena jätab lahtiseks küsimuse, kas õiguskantsler võiks kujundada ülevaate esitamisel seisukoha õigustloova akti või selle puudumise kohta, vähemalt PS § 139 lg 2 tähenduses, õigusloome edenduse ettepanekuna. 1994. aastal Riigikogule ülevaadet esitades küsis õiguskantsler, „kuivõrd Eestis on põhiseadus rakendunud“, tuues välja rea küsimusi, mis on veel reguleerimata.¹⁰ Ülevaates esitatu ei ole siiski Riigikogule tehtavate ettepanekutega, kuna ülevaates esitatud seisukoht ei asenda õigustloova akti vastuvõtjale tehtavat ettepanekut PS § 142 lg 1 tähenduses. Samas on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses välja toodud, et enne ettepaneku tegemist Riigikogule juhtis õiguskantsler ülevaates tähelepanu kõigepealt puudustele seaduseelnõus ja aasta hiljem vastuvõetud seadusele, milles on „endiselt mitmeid probleeme“.¹¹ Seega on õiguskantsler ülevaadet kasutanud justkui ettepaneku tegemise hoiatusena. Kuivõrd aga selline hoiatus jätab õhku küsimuse õigustloova akti põhiseadusvastasusest, on küsimus sellele järgnevalt Riigikogu või õiguskantsleri ajalisest reageeringust. Millal on viimane hetk Riigikogul muuta seadust, et õiguskantsleril ei tuleks järgida PS § 142 sätestatud ettepaneku tegemise korda?
- 16 Õiguskantsleri otsustada on, kuidas kokkuvõtte koostada, kuid seadusest tulenev nõue on täitmiseks. Seadusandja tahet ei saa õiguskantsler eirata, kuid kõiki õiguskantsleri ülesandeid hõlmava ülevaate esitamisel tuleb õiguskantsleril ülevaateastast kokkuvõtet tehes arvestada institutsiooni õigusliku seisundiga. Kuna ülevaatel puudub kindel õiguslik raamistik, mida oleks võimalik objektiivselt hinnata, on õiguskantsleril ka endal võimalik ülevaates kajastada asjaolusid, mida ei ole näinud ette PS ega seadus, kuid PSist lähtuvalt ei tohi ülevaade õigustloovate aktide põhiseaduspärasusest jääda teiste osade varju.

⁸ Õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu 1049 SE; Õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse p 2, millega muudeti õiguskantsleri seaduse § 4 (RT I 2007, 11, 52).

⁹ A. Jõks. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest. X Riigikogu II istungjärgu täiskogu 25.09.2003 korralise istungi stenogramm.

¹⁰ E.-J. Truuväli. Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VII Riigikogu V istungjärgu 20.10.1994 täiskogu korraline istung.

¹¹ RKÜKo 21.05.2008 3-4-1-3-07, p-d 2 ja 4.

IV. Kokkuvõte

- 17 Õiguskantslerile on PSiga aastaülevaate tegemiseks antud küllaltki avar kujundamisõigus ja võrdlevalt on ülevaated olnudki erinevate õiguskantslerite puhul erinevad, kuid ka seadusandja on pidanud vajalikuks seada alates 1993. aastast ülevaate koostamisele piire. Esialgu puudutas see küll ainult õiguskantsleri kohustust esitada ülevaade Riigikogu sügisistungjärgu täiskogu kolmandal töönädalal.¹² PS on üsna selgesõnaline ülevaate kohustuslikus ulatuses. PSi avaram tõlgendus ei tohi hägustada õiguskantsleri ülevaate kaudu õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannete piire, ülevaate esitamise eesmärki ega institutsiooni õiguslikku seisundit.
- 18 Õiguskantsleri ülevaate esitamine ei ole aruandmine või selgituste jagamine usaldusküsimusena Riigikogu ees. Järelikult, seadusandja poolt ülevaatele nõuete kehtestamise asemel on PSiga kooskõolisem kahe institutsiooni vabalt kujundatav omavaheline koostöö (suhtlusõigus), milles on PSist tulenevalt õiguskantsleril vaieldamatult kaalukam otsustusõigus. Seda nii sisu kui vormi osas. Õiguskantsleril on õigus institutsiooni kujundada ka ülevaate esitamisega võrreldavalt Riigikogule ettekande tegemise (PS § 139 lg 2) ning Riigikogu või valitsuse istungil sõnaõiguse kasutamisega (PS § 141 lg 2). Igasugune regulatsioon seab piirid tegutsemisvabadusele. Kui regulatsioon muutub seejuures ebaproportsionaalselt institutsiooni tegevust takistavaks, ei ole mõistlik selle asemel vastupidises suunas luua normi, mis ei reguleeri enam midagi. Seadusandjal on võimalik võtta PSist vajalik ja jätta ülevaate esitamise korraldus kahe institutsiooni suhtlusõiguse kaudu lahendamiseks.
- 19 Põhiseaduslikkuse järelevalve on õiguse ja poliitika piirimail tasakaalu otsimine ja ülevaate esitamine toob need piirjooned avaliku arutelu alla. Mõneti ongi õiguskantsleri Riigikogule ülevaate esitamise põhiseaduslik kohustus puutumuses kogu institutsiooni olemusega PS XII peatükki tervikuna vaadeldes (õiguskorra põhiseaduspärase toimimise tagamine).

¹² Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus § 14 (RT I 1993, 25, 436).