

XII peatükk. ÕIGUSKANTSLERI INSTITUTSIOONI AJALOOLINE ÜLEVADE

Sissejuhatuse autor *Atko-Madis Tammar*

- 1 Õiguskantsleri institutsiooni ajalooliseks alguseks võib pidada 1937. aasta põhiseadusega loodud ja Vabariigi Presidendi institutsiooni juurde kuulunud ametikohta. Samas võiks õiguskantslerit lugeda Eesti õiguskorra noorimaks põhiseaduslikuks institutsiooniks, kui võtta aluseks asjaolu, et enne 1992. aasta PSi ei olnud õiguskantsler iseseisev. Institutsiooni kujunemisloole saabki läheneda tänapäevase, riigivõimuorganitest sõltumatu õiguskantsleri institutsiooni ja ajaloolise ametikoha võrdlusena, alustades kolme tähelepanekuga, millele võiks institutsiooni mõtestamisel mõelda.
- 2 Esiteks tuleb leppida algandmete olemasolu iseärasustega, kuid ka 1940. aasta sündmustest alguse saanud Eesti riigi ajaloolise paratamatusega. Kui 1937. aasta PSi koostamise mõistmiseks saab paljuski tugineda Rahvuskogu tööd kajastavatele protokollidele, on 1991. aasta Põhiseaduse Assamblee tegevust kajastav teave eraldiseisva institutsiooni kehtestamisest napp. Selle vastukaaluks on 1992. aasta PSi jõustumise järel praeguseks kogunenud märkimisväärne pagas põhiseadust sisustavat õigusloomet, õigusteoreetilist arutelu ja praktikat, sh kohtupraktikat Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve raames tõusetunud küsimustena õiguskantsleri järelevalve pädevusest.
- 3 Allikatele tuginedes tuleb aga mõista, kuivõrd see, mida arutati PSi teksti koostamisel, jõudis põhiseadustesse ja kuivõrd on 1992. aasta PSi tõlgendustega vähemal või rohkemal määral edasi arendatud. Siinjuures tuleb arvestada ka õigusmõtlemise arengutega põhiseaduslikkuse (kohtulikus) järelevalves¹, mille üheks osaks õiguskantsler PSi kohaselt on. Sel viisil tekib täiendav tasand õiguskantsleri järelevalve olemuse mõtestamisele 1937. ja 1992. aasta PSi võrdluses, mida võib teha praegustest standarditest lähtuvalt. Võttes kõrvale aga ajaloolise arusaama, võib tulemus olla mõnevõrra erinev. Õiguskantsleri põhiseaduslikud ülesanded määravad suures osas institutsiooni põhiseadusliku olemuse ja ajalooline võrdlus võib siin olla üllatuslik abivahend. Teisalt võib õigusliku mõtteloo ajalooline vaade olla ka segadust tekitav.
- 4 Teiseks. Käsitlemata ei saa jätta ka terminit „õiguskantsler“, mida mõlema PSi koostajad põgusalt arutasid. Kui Rahvuskogus pakkus Aleksander Veiderma võõrapärase „kantsleri“ asemel terminit „haldur“² ja Karl-Ferdinand Karlson „valvur“³, käis Vello Salum Põhiseaduse Assamblees välja „õigushoidja“ nimetuse⁴. Mõeldes õiguskantsleri ametikoha päritolule ja mõistele „kantsler“ (lad *cancellarius*), mis ehk on oma olemuselt rohkem seostatavam täidesaatva riigivõimu ametikohaga, sobitub termin paremini 1937. aasta PSi mõttega. Teisalt on võimalik terminile anda iseseisev tähendus, mis seostub institutsiooni,

¹ Vt näiteks ajalooliselt võrdlevalt: U. Lõhmus ja H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – *Juridica* 2020/6, lk 451–464 ning R. Maruste. Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves. – *Juridica* 2020/6, lk 465–473.

² RA, ERA.4408.1.87. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 29, 08.04.1937, lk 1.

³ RA, ERA.4408.1.91. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkoosolekute protokollide ära kirjad, köide I. Protokoll nr 13, 18.05.1937, lk 16.

⁴ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 209.

sh kantselei juhtimisega. Sõnadel on oma mõju ja tähendusväli, millega tuleb küll arvestada, kuid järgnevat võiks kaasa võtta selle, kuidas sõelale jäänud termini valik aitab institutsiooni (õigusjärgluse) kujunemislugu sisustada.

- 5 Kolmandaks, ja mõneti terminiga seenduvalt, tuleb mõelda õiguskantsleri ametikoha ja institutsiooni väljatöötamise aluseks võetud teiste riikide eeskujudele. Kui Rahvuskogus ei pidanud Kaarel Eenpalu terminit „õiguskantsler“ eestipäraseks⁵, tunnistas Priit Suve valitud mõiste teiste riikide kogemusele tuginedes heaks⁶. Kuigi Suve ei toonud seejuures ühtegi näidet, võib eeldada, et ta mõtles siin Soome Vabariiki, kuna Rahvuskogu protokollide kohaselt loodi just naaberriigi eeskujule tuginedes Eesti õiguskorda 1937. aasta PS §-ga 47 õiguskantsleri ametikoht. Jüri Adams märkis Põhiseaduse Assamblees enda töörühma PSi eelnõu tutvustades, et õiguskantsleri institutsiooni eeskujuks on võetud teiste riikide kõrval Rootsi Kuningriik⁷.
- 6 Kui Rahvuskogu dokumentidest saab ülevaate, kuidas Soome lahendust mõisteti, ei tule Põhiseaduse Assamblee koguteosest välja, mida Rootsi süsteemi all mõeldi. Eeskujudena väljatoodud mõlema riigi valitsuse juures oli ja on õiguskantsleri ning parlamendi juures ombudsmani ametikoht. Vaatamata eeskujudele, valiti põhiseaduste koostamisel Eestis õiguskantslerile oma tee, millega tuleb arvestada, kui teha teiste riikidega võrdluses järeldusi PSis sätestatu kohta. Samuti tuleb tähelepanu pöörata sellele, kuidas ühes või teises riigis on põhiseaduslikkuse järelevalve lahendatud.⁸
- 7 Võttes kaasa eeltoodud tähelepanekud, saab edasi vaadelda juba õiguskantsleri ametikoha (1937) ja institutsiooni (1992) põhiseadustesse jõudmise lätete erisusi. Põhiseaduse Assambleele pakkusid, ühe erandiga, õiguskantslerit ühel või teisel viisil kõik esitatud PSi eelnõud. Ilmselt ajaloolise kogemuse tõttu ei tekkinud ka assamblees suuremat arutelu õiguskantsleri institutsiooni vajalikkuse üle. Vähemalt assamblee koguteosest see ei ilmne. Õiguskantsleri ametikohta eraldi põhiseadusliku institutsioonina nägi ette ka Põhiseaduse Assamblee töö aluseks⁹ võetud Jüri Adamsi, Ants Ermi, Eve Pärnaste ja Vardo Rumesseni eelnõu¹⁰. 1937. aasta PSi koostamiseks kokku kutsutud Rahvuskogus¹¹ oldi seevastu alguses üsnagi kahtleval seisukohal. Lisaks õiguskantsleri pädevust piiravatele ettepanekutele tegi mitu Rahvuskogu liiget ettepaneku jätta ametikoht PSi eelnõust (eelnõu § 44) üldse välja.¹²
- 8 Rahvuskogule pakkus ametikoha loomist riigivanema määratud põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjon, kellele omakorda tegid vastava ettepaneku Eduard Laaman, Hugo Kukke ja Johannes Klesment 1936. aasta märtsis valminud PSi esialgse eelnõuga, mis koostati riigivanema Konstantin Pätsi „erateel“ ülesandel (lõpliku sõnastuse esitas

⁵ RA, ERA.4408.1.87. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 28, 08.04.1937, lk 10.

⁶ RA, ERA.4408.1.87. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 29, 08.04.1937, lk 2.

⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 123.

⁸ Vt võrdluseks ka PSi tõlgendamisel teise riigi õiguskorra eeskjuu sobimatusest: RKÜKo 17.03.2003 3-1-3-10-02, p 24

⁹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 168.

¹⁰ Samas, lk 1179.

¹¹ Põhiseaduse eelnõu Vabariigi Presidendi peatükki arutasid Rahvuskogu I koja II komisjon ja II koja II komisjon: Rahvuskogu kodukord § 17 (RT 05.02.1937, 10, 82).

¹² RA, ERA.77.3.7. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjon. Põhiseaduse eelnõu II ja III lugemisel esitatud parandusettepanekud: 17.03.1937, toimik, lk 7 (K. Saarman); 18.03.1937, toimik, lk 10 (A. Veiderma); 23.03.1937, toimik, lk 12 (J. Pitka). RA, ERA.77.3.16. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjon. Põhiseaduse eelnõu II ja III lugemisel esitatud parandusettepanekud: 08.04.1937, toimik, lk 27 (A. Piip).

riigivanemale Johannes Klesment 1936. a oktoobris).¹³ Seejuures võib eelnõu koostamise arutelude protokollidest tajuda riigivanema tahet kehtestada õiguskantsleri ametikoht.

- 9 Rahvuskogus kõlasid aga seisukohad, et ametikoht „võib kujuneda nii poliitiliselt kui ka moraalselt ebasoovitavaks instituudiks“¹⁴ ja „mõjustada ebasoovitavalt meie ametiasutuste otsustusvõimet“¹⁵, kuna „kogu ametiasutuste iseseisvus muutub õiguskantsleri seljataha pugemiseks“¹⁶. Ametikoht oli uudne ja Eesti õiguskorras puudus õiguskantsleril ajalooline taust, kuigi aruteludes võrreldi ametikohta kunagise Eesti Vabariigi prokuröri¹⁷ (tegutses aastatel 1918–1920)¹⁸. Et prokuratuur ei alluks valitsusele¹⁹ nähti eelnõus algselt õiguskantslerit ka prokuratuuri juhina²⁰. See asjaolu võiks justkui alust anda ametikoha veelgi varasemate juurte otsimisele, kuid prokuratuuri juhi ülesandeid otsustati õiguskantslerile siiski mitte anda. Ajalooline võrdlus ei ole välistatud, kuid tähelepanu võib väärida ka õiguskantsleri olemuse võrdlus tollase „passiiv/s/e prokuratuur/i/“ juhi²¹ Riigikohtu prokuröri¹⁷, kelle ülesanne oli esitada kohtuasja kohta arvamus – õiguskantsler kui *amicus curiae*. Võib oletada, et põhiseaduse eelnõu § 44 parandusettepanekute²² arvestamine, millega tehti ettepanek prokuratuuri juhi ülesannete õiguskantsleri pädevusena kehtestamine välja jätta, oli üks põhjus, miks edasised arutelud muutusid Rahvuskogus õiguskantsleri ametikohta toetavamaks. Ka 1992. aasta PSi koostamisel ei soovitud õiguskantslerist kujundada prokuröri.²³
- 10 Õiguskantsleri asetust (õigusliku seisundi tuuma) 1937. ja 1992. aasta PSis saab võrrelda kahe ristuva telje abil. Üheks teljeks on õiguskantsleri sõltumatuse määr ning teiseks põhiseaduslikkuse korra tagamise pädevustelg õiguskantsleri ülesannetena. Juba pealiskaudsel vaatlusel võib järeldada, et tegemist ei ole sajabrotsendilise kattuvusega ja küsimus on, missugusel alal on põhiseadustes kokkulangevus kõige suurem. Sõltumatust kirjeldava telje ühes otsas on presidendi poolt eriõiguse alusel ametisse nimetatav ja ametist vabastatav õiguskantsler ja teises otsas Riigikogu poolt presidendi ettepanekul nimetatud ja üksnes kohtu otsusega tagandatav õiguskantsler. Neid otsi ei ole kuidagi võimalik samastada.

¹³ A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu üldkoosoleku juhatause väljaanne 1937, lk 83 ja 104; riigivanema määratud põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni 14.12.1936 koosolekul tegi J. Klesment ettepaneku võtta arutelu aluseks J. Klesmenti, H. Kukke ja E. Laamani koostatud eelnõu: RA, ERA.31.4.807. Riigivanema käskkirjaga uue põhiseaduse kava väljatöötamiseks moodustatud komisjoni koosoleku protokollid ja põhiseaduse kava. Protokoll nr 2, 14.12.1936, toimik, lk 4.

¹⁴ RA, ERA.4408.1.101. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll 29, lk 2 (H. Tammer).

¹⁵ Viitega K. Kompusele: A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu, lk 188.

¹⁶ RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide I. Protokoll nr 11, 10.03.1937, lk 5 (K. Kompus).

¹⁷ RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide I. Protokoll nr 11, 10.03.1937, lk 2 (J. Klesment).

¹⁸ Loodi Ajutise Valitsuse 18.11.1918 määruse „Ajutiste kohtute sisseadmise üle“ § 2 alusel (RT 27.11.1918, 1) ning ametikoht kaotati Vabariigi Valitsuse 10.04.1920 vastu võetud seaduse „Vabariigi prokuratuuri ajutise korralduse kohta“ § 8 alusel (RT 17.04.1920, 55/56). Vt ka T. Anepaio. *Procurare et Timor*. – Prokuratuuri aastaraamat 2019.

¹⁹ RA, ERA.4408.1.100. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 8, 09.03.1937, lk 4 ja 5 (J. Reichmann).

²⁰ Riigivanema 23.02.1937 Rahvuskogule tehtud ettepanek: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 lg 1 ja 2. A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu, lk 477.

²¹ RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 11, lk 1 (K. Saarman).

²² RA, ERA.77.3.7. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjon. Põhiseaduse eelnõu II ja III lugemisel esitatud parandusettepanekud: 08.04.1937, lk 19 (J. Klesment); 13.04.1937, lk 20 (J. Uluots). RA, ERA.77.3.16. Rahvuskogu Teise Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjon. Põhiseaduse eelnõu II ja III lugemisel esitatud parandusettepanekud: 08.04.1937, lk 27 (H. Kukk).

²³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 765.

- 11 Õiguskantsleri asetus õiguskorras sõltumatuse määrast lähtuvalt on alates 1992. aastast võrrelduna 1937. aasta PSiga olemuslikult täiesti erinev, kuid kas üksnes sellest saab Jüri Adamsi sõnul järeldada, et tegemist on PSi eelnõu kõige uudsema osaga²⁴. See viitaks justkui absoluutsest nullpunktist alustamisele sarnaselt 1937. aasta PSi ettevalmistamisega.
- 12 Mõlema PSi ettevalmistavatest aruteludest võib leida ühisosa tahtes näha õiguskantslerit kui täiendava kaitse pakkujat olukordadele, mis muidu jääksid lahenduseta ja tekitaksid ühiskonnas usaldamatust ja pinget. Iseküsimus on, mil moel see tahe põhiseadustesse kirja sai. Põhiseaduste koostajate arutelusid aluseks võttes saab pädevustelje ühte otsa paigutada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ning teise normikontrolli ülesande. Ülesandeid saab vaadelda nii koos kui eraldi, st üks ülesanne ei välista teist ja üks ülesanne võib alguse saada teisest. Ometi ei saa kahe ülesande vahele asetada võrdusmärki. Küsimus on õiguskantsleri pädevuses täita üht või teist ülesannet PSist tulenevalt.
- 13 1937. aastal rõhutati õiguskantsleri ülesannete kirjeldamisel legaliteedi printsiibi kindlustamist, mida poliitiline minister ei saaks teha.²⁵ Õiguskantsleri vajalikkust vaagides tõdes Jüri Uluots, et riigiasutus ega kohalik omavalitsus ei saa „õigustada end sellega, et ta ühel või teisel viisil ei ole saanud põhiseadust võtta vankumatuks juhteks“²⁶. See võib viidata käsitlusele õiguskantslerist kui avaliku võimu põhiõiguste ja -vabaduste järgimise kontrollijast (riigivõimu tegevuse vastavus seadustele), kuid samas ei välista öeldu ametikoha normikontrollipädevust. Põhiseaduse Assamblee arutelud algasid küll põhiõiguste ja -vabaduste kaitse vajaduse põhjendustest, kuid assamblee arutelude kulg ei olnud lõpuni järjekindel ja ka PSi teksti jõudnud lõpptulemuse tõlgendused on ajas muutunud.
- 14 Kui 1992. aasta PSi sõnastus sai pärast mitmeid arutelusid normikontrollikeskne, ei ole õiguskantsleri normikontrollipädevus nii selge 1937. aasta PSi kohaselt sätte väga üldise sõnastuse tõttu, võimaldades õiguskantsleri ülesannetele avaramat lähenemist. Rahvuskogu aruteludes mõisteti õiguskantsleri „asutiste tegevuse seaduspärasuse“ kontrolli ka normikontrollina. Kaarel Eenpalu sõnul oli ministeeriumi tegevuste üle „õiguslikku revisjoni tarvis“ ning lisaks on presidendil õiguskantsleri kaudu paremini võimalik teostada „põhjalikumad õiguslikku kontrolli“ seaduseelnõude üle, kuna „seaduste ettepanekud tulevad Vabariigi Valitsusest“²⁷. 1937. aasta PS võimaldas aga normikontrolli ka järelekontrollina seadusest madalamal seisvate õigusaktide üle. Õigusteoreetiliselt võib seda mõista põhiseaduslikkuse (kohtueelse) järelevalvena, seaduslikkuse järelevalvena või liigitada ülesannet muul viisil.
- 15 1992. aasta PSi kohaselt kuulub õiguskantsleri pädevusse täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse üldaktide kõrval normikontroll seaduste üle (PS § 139 lg 1). Õiguskantsleril on põhiseaduslik volitus (õigus ja kohustus) teha ettepanek põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja algatamiseks (PS § 142 lg 2), mida 1937. aasta PSis ei olnud sätestatud. Seaduse tasandil sai õiguskantsler toona õiguse pöörduda kohtusse õigusaktide, v.a seaduste, (järele)kontrolliks. Seadusega oli sätestatud ka õiguskantsleri õigusaktide kavandite (eel)kontrolli ulatus. Kui siia juurde võtta õiguskantsleri algatatud ainus kohtuasja argumentatsioon²⁸ ja seda raamiv tollane õiguskantsleri pädevuse tõlgendus²⁹, võiks jõuda järeldusele, et 1937. aasta PSi alusel teostus õiguskantsleri järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle õiguskorra järelevalve kaudu.

²⁴ Samas, lk 123.

²⁵ RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 11, 10.03.1937, lk 2 (J. Klesment).

²⁶ Rahvuskogu. Esimene Koda. Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937, lk 20.

²⁷ RA, ERA.4408.1.87. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 28, 08.04.1937, lk 9 (K. Eenpalu).

²⁸ RA, ERA.1357.1.1428. Õiguskantsleri kaebus Tallinna Linnavalitsuse kohta.

²⁹ A.-T. Kliimann. Õiguskaitse õiguskantsleri kaudu. – Tänapäev 1939/2, lk 45–47.

- 16 Tulles kokkuvõtlikult tagasi termini „õiguskantsler“ juurde, võib tõdeda, et ametikohta tähistavat terminit on võimalik õiguslikult sisustada erinevalt. Kahe PSi võrdluses on õiguskantsleri pädevusteljel kattuvus olemas, kuid kattuvusala suurus sõltub kohati ühe või teise PSi tõlgendustest ja õigusteoorias valitsevatest arusaamadest. Eraldi tuleb ka käsitleda seadusandja sätestatud ülesandeid, mis otseselt ei tulene PSist ja mille puhul tuleb alati küsida nende lubatavust PSi valguses.
- 17 Ajaloolist järjepidevust võib pidada mõneti kokkuleppeliseks, kuid mõlema PSi juhtmõttena on nähtud õiguskantslerit kui põhiseadusliku korra toimimise järelevaatajat. Lisaks saab tõdeda, et 1992. aasta PSi XII peatükil on 1937. aasta PSi mõjutusi, ja küsimus ei ole pelgalt sõnastuslikus sarnasuses, mida ilmestab kõige paremini õiguskantsleri õigus osaleda sõnaõigusega valitsuse istungil (PS § 141). 1937. aasta PSi mõjutusteks võiks pidada ka seda, mida XII peatükis ei ole ja mis puudutab õiguskantsleri asendamise võimalust (PS § 144), ning ka seda, millest püüti hoiduda. Seega saab PSi XII peatükki mõtestades võtta appi 1937. aasta PSi teksti ja selle aluseks olevad PSi koostajate arutelud.
- 18 Tõlgendustega 1992. aasta PSi edasiarendusi käsitledes on paslik peatüki sissejuhatuse lõpetuseks küsida, kas õiguskantsleri institutsioon on PSi tasandil ikkagi lõpuni arendatud. Mõeldes siinjuures ennekõike PS § 139 lõike 2 tõlgenduste muutustele. Erinevaid tõlgenduslikke püüdlusi vaagides võiks hoopiski vastupidiselt küsida: kas seadusandja on institutsiooni rakendamiseks kasutanud kõiki PSiga antud võimalusi (PS § 139 lg 1 ja § 142). Veelgi enam: kas sarnaselt Heinrich Schneideriga saab järeldada, et „mitmed esmatahtsad küsimused on /põhiseaduses/ hoopis lahendamata jäänud“, mistõttu võivad üksikud lahendused analüütilise uurimiseta õiguskantsleri tegevuse korraldamisel hakata „siia-sinna vibreerima“³⁰? Ehk kas PSi XII peatükis sätestatus on lüngad, mistõttu institutsiooni põhiseaduslik alus ei ole piisavalt tugev.
- 19 Iga tõlgendus peab arvestama konkureeriva tõlgenduse võimalusega. Õigusfilosoofilises väärtustunnetuses on paigas küll õigusnähtuse olemuse tuum, kuid seda ümbritsev ring on hägune.³¹ Õiguskord vajab selgepiirilist käsitlust. Õigusteoreetiline tõlgendus peab olema abiks põhiseadusliku üldistusastme sisustamisel institutsiooni toimimise aluste õiguskorras kehtestamiseks ja õiguskorra rakendamisel põhiseaduspärase praktika kujundamisel. (Põhi)seaduse koostaja ja muutja peab õiguspoliitikat kujundades vastama küsimustele, milleks on institutsiooni vaja ja kuidas tuleb institutsiooni eesmärgipäraselt rakendada (hinnang ühiskondlikule elukorralduse reguleerimise vajadusele).

³⁰ H. Schneider. Õiguskantsler: tema koht riigiorganite süsteemis. – A. Allmann (koost.). Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme: uurimistööde kogumik. Tallinn: EBS Print 2005, lk 216.

³¹ I. Tammelo. Õigus ja hool. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 157.