

# Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli ettekanne Riigikogus 20. oktoobril 1994

## Väljavõte Riigikogu stenogrammist

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

#### Esimees

Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Ettekande teeb õiguskantsler härra Eerik-Juhan Truuväli. Palun!

#### E.-J. Truuväli

Austatud esimees! Lugupeetavad Riigikogu liikmed! Daamid ja härrad! Asudes ülevaadet tegema, tutvusin ma möödunud aastase ettekande tekstiga. Möödunud aastal olin tööd teinud ainult neli kuud, ettekandmisele kulus 55 minutit. Täna paluksin 40–50 minutit.

#### Esimees

Suur tänu! Kodukorraseadus seda võimaldab. Nõustume sellega ja kuulame ettekande ära kolmveerand tunni jooksul.

#### E.-J. Truuväli

Kõrge kogu! Ülevaade on jaotatud kahte küsimusteplokki. Esimene käsitleb õigusliku baasi üldist olukorda, sellest tulenevaid probleeme, aga ka neid probleeme, mida õiguskantsler ja tema ametkond näeb lähiaastatel seoses Eesti üha suurema integreerumisega Euroopasse, ehk teiste sõnadega, euroõiguse võimalikku mõju meie õigussüsteemile, mis paratamatult toob kaasa terve rea uusi momente ja väga palju õppimist, omaksvõtmist ja ka uue tunnistamist. Teine plokk puudutab konkreetselt meie õigustloovate aktidega seotud küsimusi. Loomulikult pean ma tegema ka teatud reservatsioonid, kõigepealt selle kohta, et antud aja raamides ei jõua ma kõikidel küsimustel peatuda, teil on võimalik täita oma võimalikke lootusi küsimuste esitamise korras. Peale selle ma püüan tuua võimalikult vähe konkreetseid näiteid, sest ettekanne on üldistav. Ja kolmandaks: loomulikult lähtub iga ametkonna vaatenurk, analüüs küll teatud objektiivsetest alustest, kuid sel on kindlasti ka teatud subjektiivsuse pitser, palun seda arvestada. Esimene küsimusteplokk: kuivõrd Eestis on põhiseadus rakendunud ja millises faasis see on. Ma olen siin puldis korduvalt rõhutanud, et õigusaktid on alati kindlas hierarhilises süsteemis. Selle tipuks on põhiseadus, sellele järgnevad nn. konstitutsioonilised seadused kui vundament, millele saab ehitada kogu õigusliku hoone. Paraku – see ei ole mitte ainult Eesti iseärasus, see on ka teistes õigussüsteemides nii – tekib tihtipeale enne üks osa katusest kui kindel vundament. Ja nii võib juhtuda nagu Tartu Ülikooli peahoonega, et keskosas ei olegi kannet, on ainult õhk. Kõigepealt vaatame nn. konstitutsioonilisi seadusi. Euroopas on levinud seisukoht, et konstitutsioonilised seadused on seadused, mis võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Seega need seadused, mida on nimetatud meie põhiseaduse § s 104 ja rakendusseaduse § s 8. Ja teiseks need seadused, mida põhiseadus otseselt ette näeb, tähendab, kui põhiseaduses on viide, et see või teine küsimus kuulub lahendamisele ainult seaduse abil. Kui vaadata kõigepealt esimest rühma, see on põhiseaduse § 104, siis võib öelda, et statistiliselt ei ole tulemused halvad. Riigikogu on kahe tegevusaasta jooksul valdava enamiku põhiseaduse § s 104 nimetatud seadustest vastu võtnud, kuigi mitte kõik neist ei ole jõustunud. Millised seadused on vastu võtmata ja millised § s 104 nimetatud seadustest ei ole veel täies vastavuses põhiseadusega? Vastu ei ole võetud veel Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadust, sellest on meil juttu olnud. Ei ole välis- ja siselaene ning riigi varalisi kohustusi käsitlevat seadust, ei ole erakorralise seisukorra seadust, mis on sisuliselt põhiseadus erakorralises olukorras. Ja neljandaks, ei ole rakendusseaduse § st 8 tulenevat rahvaalgatuse seadust. Selle seaduse puudumine on kahtlematult üks halvemaid märke ja puudusi, sest see õigus on ju rahvahääletusel antud rahvale kolmeks aastaks, järelikult jääb veel üks napp aasta, ja on ju avalik saladus, et rakendusseaduse kaks paragrahvi, presidendi otsevalimine esimesel korral ja rahvaalgatuse

õiguse andmine kolmeks esimeseks aastaks olid, ma ütlesin, poliitilised lubadused, garanteerimaks põhiseaduse läbiminekut rahvahääletusel. Sellega ma rõhutan, et teie otsene kohustus on see seadus kiires korras vastu võtta. Teiseks, täies vastavuses põhiseadusega ei ole aktid, mis on vastu võetud enne põhiseaduse jõustumist: kodakondsuse seadus, Vabariigi Presidendi valimise seadus, Riigikontrolli seadus, mõned kohtukorralduse ja kohtumenetlusega seotud seadused. Võib lisada, et olulisi puudujääke on ilmnenud Riigikogu töö- ja kodukorra seaduste, Vabariigi Valitsuse seaduse rakendamisel, viimases teatavasti praktiliselt puudub valitsemist korraldav osa. Järgnevas analüüsis tuginen õiguskantsleri poole pöördunud kirjalikele avaldustele ja taotlustele. Kirjalikult on pöördunud õiguskantsleri poole selle ülevaate aasta jooksul 498 korral, 334 korral on pöörduja olnud füüsiline isik ja 158 korral riigiorgan, riigiasutus jne. Füüsilised isikud on 65% juhtudest pöördunud küsimustega, mis nõuavad õiguslikku ehk juriidilist konsultatsiooni ehk teiste sõnadega õigusabi küsimustega. 16% juhtudest on õiguskantsleri poole pöördunud üksikisikud, et õiguskantsler kontrolliks ühe või teise akti vastavust põhiseadusele ja seadustele. Nagu näete, pole enamik pöördumisi olnud seadusega kooskõlas, õiguskantsler ei ole juriidilise konsultatsiooni organ. Aga miks see nii on olnud? See räägib ühest väga elementaarsest ja väga selgest asjast: meie kodanike õiguskaitse on puudulik või paljudes lõikudes puudub. Riigiorganid, ametiisikud ja omavalitsused on pöördunud valdavalt palvega kontrollida ühtede või teiste õigusaktide vastavust põhiseadusele ja seadustele. Tõstatatud küsimuste sisu ehk temaatika, aga samuti pöördumiste põhjuste analüüs toob välja vajakajäämised või vähemalt problemaatilisuse kolmes väga olulises valdkonnas. Esiteks, isiku õigusi ja vabadusi garanteerivate seaduste puudumine või puudulikkus. Ennekõike puudutab see põhiseaduse § 13 ja § 14. Kõigis demokraatlikes riikides varustatakse niisugused paragrahvid eriseadustega. Eriseadustele eelneb isiku õiguste ja vabaduste kaitse kontseptsioon, mis ei ole vähem tähtis kui näiteks riigikaitse kontseptsioon. Paraku see kontseptsioon puudub ja sellest tekib kolm gruppi küsimusi, mida me peame kiiresti lahendama või vähemalt kiiresti tõstatama, enne kui me tahame saada üle ühendatud Euroopa lävepaku. Esimene küsimuste ring on seotud inimese turvalisusega ja omandikaitsega. Teine on õiguskaitse ehk õigusabi. Siin on probleem selles, et inimesed ei suuda oma õigusi kaitsta ainult kohtu kaudu, kuna see võtab aega ja nõuab suuri materiaalseid kulutusi. Peale selle, meil ei ole loodud riigi ega kohalikes omavalitsustes õigusabi ja õigusteeninduse süsteemi. Euroõigus nõuab, et nii nagu igal kodanikul on õigus teatud osale tervisekaitsest (näiteks kiirabi), haridusele (kohustuslik üldharidus), niisamuti peab tal olema ka õigus elementaarsele õigusabile, mille tagamine on kõigi ametiisikute kohus. Loomulikult on see seotud kvalifikatsiooniga, materiaalsete vahenditega. Tuletan meelde, et äsja teie poolt ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta teeb ettekirjutisi õigusabi loomise süsteemi kohta. Eriti halb on see, et enamikul juhtudel isikute õigusi ja kohustusi lahendatakse või piiratakse üksikaktidega. Meil puudub institutsioon, mis teostaks järelevalvet üksikaktide üle. Muidugi on hea märkida, et üks menetluses olev seadus võimaldab luua vähemalt ühe, maakonna tasemel lüli, mis võimaldab isikutel pöörduda maavanema poole, et kontrollida üksikakti vastavust seadustele. See on apellatsiooninstantants ja see on ääretult vajalik, sest muidu kaotab inimene usu oma riiki, aga kaitsetu inimene on alati ettearvamatu. Kolmas probleem. Meil on viis inimeste kategooriat, kes on ajutiselt või alaliselt piiratud kodanike ja inimõigustega. Need on vangid, mitut liiki hoolealused jne. Euroõigus näeb ette, et niisuguste inimeste õiguste kaitse peab olema tagatud spetsiifilise õiguskaitseorganiga, nii nagu on Põhjamaades ombudsmani institutsioon. Järelikult on vaja ka see probleem kiiresti tõstatada ning leida lahendus. Kõige rohkem on õiguskantsleri poole pöördunud küsimustega, mis puudutavad omandisuhteid reguleerivaid seadusi. See on valdav temaatika, kõik ülejäänud küsimused on mitme suurusjärgu võrra vähemtähtsad. Selle küsimusteploki juures tsiteerisin alustuseks Riigikogu 1992. aasta 1. detsembri otsust, see väljendab värskelt alustanud ja valimiskampaania õhetusest veel maha jahtumata kogu ühist seisukohta. Tsiteerin: "Arvestada seaduseelnõude ettevalmistamisel Eesti Vabariigis enne 1940. aasta 16. juunit kehtinud seadusi." Tolle aja Eesti Vabariigis loeti omandit rahva ja riigi heaolu, stabiilsuse, korra ja õigluse garantiiks ja aluseks. Nimetaksin selle aja omandisuhete alusprintsipi kahte, mille me oleme täiesti ära unustanud nõukogude korra "viljastavates tingimustes". Esimene printsip: omand kohustab. Paraku puudub see printsip ka meie põhiseaduses. Nii on omand meil kujunemas vaid õiguseks, mida peab loomulikult ikka rohkem ja rohkem olema, ilma et see paneks omanikule kohustusi. Omamine ei tähenda veel peremeheks olemist. Omand meil ei kohusta. Mõningaid näiteid. Üks minister konstateeris siinsamas Riigikogus, et riik on halb peremees. Aga maa on jätkuvalt riigi omandis. Riik ei ole määranud oma osa omandis, selle taga seisab munitsipaliseerimine jne. Teine

näide. Teine minister tõdes alles hiljuti, et riik ei oska või ei suuda midagi ette võtta Vene armee varadega, isegi mitte seda, et vastata neile, kes varade kohta on pretensioone esitanud. Üks Lääne-Virumaa vald ootab juba poolteist aastat vastust "tohtu varanduse", ühe kahekorruselise nelja korteriga elamu endale saamise võimaluse kohta. Ja kolmas näide. Riigi lisaelarvete maht võrreldes riigi aastaeelarve mahuga kõneleb minu arvates iseenda eest. Teine printsiip: igaühe omand on võrdselt kaitstud. Nii on ka meie põhiseaduses. Kui nii, siis tuleb 1940. aastal nõukogude võimu poolt õigusvastaselt sundvõõrandatud omand tagastada ka kohalikele omavalitsustele, Tartu Ülikoolile. Minu arust tuleb uuesti läbi mõelda menetlus teatud obrokimaaga, sest ma ei leia, et on ajalooliselt õige, kui maa tagastatakse rentnikule, mitte selle omanikule. Ma loodan, et Riigikogu suhtub täie tõsidusega omavalitsuste märgukirja, aga samuti tervesse hulka pöördumistesse, näiteks Tartu Ülikooli rektori pöördumisse. Leian, et poliitilist ja õiguslikku lahendamist nõuab ülikiirelt kujunev omanike-üürnike vastasseis, maareformi faktiline teostamine, mis nagu erastaminegi tuleb liigest bürokraatiast ja tsentraliseerimisest vabastada. Viimati nimetatud protsessi kiirendamise abinõudest on meie arvates kõige olulisem detsentraliseerimine. Vabariigi Valitsus otsustab antud juhul maaküsimusi üksikute kinnistute kaupa, sest seda nõuab maareformiseadus. Nüüd, kus maakonna tasandil on olemas riigivalitsusasutus, see on maavanem, on ju võimalik teatud ulatuses detsentraliseerida nii erastamist kui ka muid küsimusi. Kolmas probleem, mis on üles kerkinud pöördumistest õiguskantsleri poole ja mille puhul õiguskantsler toimib põhiseaduse § 139 2. lõike alusel, on avaliku võimu, riigivõimu ja kogukondliku võimu teostamist reglementeerivad seadused, selle mehhanism ja praktika. Kõige üldisemad märksõnad avaliku võimu puhul, mis on Euroopas üldtunnustatud, on avalikkus, õiglus ja õigus, arukus, sealhulgas ka hinge haritus, ning moodapääsmatu ja täpne vastutus. Selle valdkonna juriidilise baasi "kolm vaala" on: Õigusloomeseadus, mis lisaks õigusakti menetlusele, protseduuridele ning normitehnilistele eeskirjadele garanteeriks seadusloome ja üldse õigusloome prioriteetid, tagaks vastavalt sellele ülesannete realiseerimiseks vajalikud organisatsioonilised abinõud ja materiaalsed ressursid, kaasaks sellesse protsessi võimalikult laia probleemidega seotud institutsioonide ja asjatundjate ringi, rääkimata kõrgemast võimukandjast, rahvast. Ja lõpuks – määraks õigusloomes osalejate õigused, kohustused ja vastutuse. Märkisin seejuures, et just selle valdkonna probleemide käsitlemisega lõppes õiguskantsleri ülevaade aasta tagasi. Selles ma ütlesin, et ma ei usu, et keegi oleks huvitatud õigusliku nihilismi vohamisest või selle edukäigust, seepärast on meie ettepanek algatada õigusloomeseadus, milles on võimalik kõiki neid küsimusi reglementeerida. Vahepeal on küll Riigikogu juhatus vastu võtnud vastava valdkonnaga seonduva akti, s.o. õigusaktide vormistamise eeskirjad, kuid see ei lahenda olukorda. Märkimist väärib töö nn. seadusloome seaduse eelnõu väljatöötamisel. Kuid nagu juba pealkirjastki järeldub, ei hõlma see kogu õigusloomet. Küsimuse tähtsust ning vastava õiguskultuuri kogemusi ei tasu minna otsima kaugelt, olgugi et integreeruva Euroopa praktika ja ka teoreetiline mõte on oluline. Palju aitaks kas või see, kui me järgiksime neid põhimõtteid, mis on kirjas 1928. aastal toleaeagse Riigikogu poolt vastuvõetud nn. seaduste kokkuseadmise juhtnöörides, eriti selle § s 26. Tsiteerin: "Käesolevate juhtnööride järgi käidagu ka seaduste ja määruste kokkuseadmisel." Rääkimata sellest, et Vabariigi Valitsuse tähelepanu on tulnud korduvalt juhtida sellele, et ei täideta kehtiva määruse "Vabariigi Valitsusele esitatavate õigusaktide kooskõlastamise ja õigusekspertiisi korraldamise kohta" nõudeid. Teine seadus on Vabariigi Valitsuse seadus, mille väljatöötamise tegi Riigikogu valitsusele ülesandeks juba 1992. aasta oktoobris lisatingimusega, ma kordan, lisatingimusega, et juhindutaks 1938. aasta valitsemiskorra seadusest. Viimatimainitus, nagu ka tänapäeva Euroopa riikide analoogilistes õigusaktides, on aktsent valitsemist korraldavatel protseduuridel, s.o. lähtumine ametnikkonna formeerimisel professionaalsuse kriteeriumist. Alati annavad need seadused võimaluse igal õigusliku või riigiõigusliku toimingul või akti menetluse etapil täpselt kindlaks määrata, kelle käes menetluse järg on, kes on personaalselt vastutav. Kui niisugust korda ei ole, kui keegi ei tea, kust miski tuli, kus midagi muudeti, kus miski valmis sai, ei saa kõnelda ka personaalsest vastutusest, aga just nimelt need 1938. aasta valitsemiskorra seaduse põhietapid, põhinõuded puuduvad selles seaduseelnõus, mis on juba alates 1993. aasta 9. novembrist teie menetluses. Teatavasti võeti käesoleval ajal kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus vastu 20. oktoobril 1992. Sellest, et see seadus on ebapiisav ja lünklik, saadi kohe aru, sellepärast tegi ka Riigikogu ainuõige otsuse, pöördudes valitsuse poole ettepanekuga töötada välja uus akt. Paraku aga juhtus nii, et 20. oktoobri aktiga jäeti tühistamata ja järelikult ka muutmata 1989. aasta 6. juunil Eesti NSV Ülemnõukogu poolt vastuvõetud Eesti NSV valitsuse seadus. Sellest tulenevalt tekkis paradoksaalne olukord. Ära kasutades 20. oktoobri seaduse lünklikkust, realiseerub ja

rakendub meil ka 1989. aasta valitsuse seadus. Formaaljuriidiliselt on see kooskõlas põhiseaduse rakendamise seaduse § ga 2. Et see tõepoolest nii on, selle kohta ainult paar näidet. Kõigepealt, ministeeriumide põhikirjad või põhimäärused on reeglina koostatud 1989. aasta seaduse alusel, isegi Justiitsministeeriumi põhimäärus. Et 1989. aasta valitsuse seadus faktiliselt kehtib, selle näiteks piisab riiklike ametite või inspeksioonide pädevuse ja nendele antud õigusaktide andmise õiguse nimetamisest. Põhiseadus niisugust võimalust ette ei näe, järelikult on meil täitevvõimu struktuurid, mis ei tegutse kooskõlas põhiseadusega. Ja "kolmas vaal". Seni puudub riigi ja kohalike omavalitsuste ametnike õigusi ja vastutust reguleeriv seadus, avaliku teenistuse seadus. Et on reglementeerimata ka valitsemise korraldamise küsimused, on jätkuvalt võimalik vahetult realiseerida võimu suvaliste otsuste alusel, lähtudes "vajalikkusest", "otstarbekusest" ning kandmata seejuures vastutust. See on asja üks külg. Teisalt aga on ametnikud sundseisus, sest reaalsed suhted eksisteerivad ka siis, kui puudub õiguslik reglementatsioon. Ja veel. Puudub järelevalvemehhanism kohalike omavalitsuste täidesaatvate üksikaktide suhtes. Reguleerimata on kohaliku elu küsimustes korraldatava rahvaküsitluse, rahvahääletuse või -algatuse juhud ja kord, need, mida otseselt näeb ette teie poolt ratifitseeritud Euroopa kohalike omavalitsuste harta. Reguleerimata on kohalike omavalitsuste vastutus oma ülesannete täitmise eest. See, millest ma rääkisin, on seadusandlik baas füüsilises mõttes. Kuid on veel teine ja tunduvalt raskem ülesanne, mis seondub eeskätt meie põhiseaduse edasise rakendamisega, eriti aga sooviga integreeruda avatud Läände ja astumine nn. euroõiguse mõjusfääri. See on aga meile kvalitatiivselt täiesti uus olustik, mis järelikult nõuab ka uusi õiguslikke arusaamu, kontseptsioone ja konstruktsioone. Selles valdkonnas on meile avaküsimus põhiseaduse § 3 teine lause: "Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa." Me näeme, et selles lauses on õigussüsteem loetud koosnevaks kahest fenomenist: õiguslikust põhimõttest ja normist. Mis on norm, on meile kõigile selge, seda me loome ise. Kuidas aga tekib põhimõte ja kuidas seda tunnustatakse? Tunnistagem, et seni, kuni ühinemine rahvusvaheliste konventsioonide ja organisatsioonidega rahuldab eeskätt ja tihti meie kui iseseisva riigi tunnustamise ambitsiooni, ei tekitanud ülaltsiteeritud säte meile probleeme. Piltlikult öeldes, me olime tänulikud, et maailma avalikkus meid rahvusvaheliste lepingute ja konventsioonide osaliseks tunnustamisega andis meile põlvpükste asemele pikad püksid. Eesti–Vene 26. juuli lepingud, mis sündisid meie parimate lääneliitlaste heakskiidul, et mitte rohkem öelda, panid meid täiesti uude situatsiooni, ja mitte ainult mainitud lepped. Võimalik ühinemine Euroopa Ühendusega peaks veelgi selgitama, et iga välisleping toob alati kaasa piirangud, väikeriigi puhul aga eriti: tuleb maksta ja sageli mitte ainult kroonides, vaid meile milleski tähtsamas – iseolemise teatud osa loovutamises. Järelikult on meil tarvis põhiseaduse § 3 ja § 123 osas selget kontseptsiooni, vähemasti etapiti kuni ühinemiseni Euroopa Ühendusega. See ei ole vähemtähtis kui näiteks riigikaitse kontseptsioon. Märkigem, et näiteks Ameerika Ühendriigid on vastavas küsimuses oma seisukoha avaldanud dokumentaalselt, s.o. fikseerinud oma õigussüsteemi põhimõtted ja need rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted, mida Ameerika Ühendriigid aktsepteerivad ilma klausliteta või mida nad aktsepteerivad koos klauslitega. Kui probleemile läheneda meetodiliselt, siis kahtlemata on tarvis selgeks teha, mis on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ning meie suhe ja võimalikud klauslid nende üldtunnustatud põhimõtete kasutamisel. Kardan, et enamasti on mainitud põhimõtted meile tundmatud, eriti aga nende tähendus ja rakendus õigusloomes ja õiguslikus praktikas. Kaks värsket näidet Eesti kohtute praktikast. Esiteks, Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kohtukolleegiumi otsus käesoleva aasta 4. oktoobrist. Sellega tunnustati kehtetuks asjaõigusseaduse rakenduseseaduse § 25 3. lõige vastuolu tõttu põhiseaduse § ga 10, rahvusvahelise õiguse poolt üldtunnustatud põhimõttega, et seadusel puudub tagasiulatav mõju. Meie põhiseadus teatavasti fikseerib selle. Ja nüüd järgmise näidete rühma juurde, mis, kui ausalt üles tunnustada, oli selle teema tõstatamise eesmärk. Teesina formuleeriksin selle nii: kontra lihtsustatud ja lame legitimeerimism ja primitiivne arusaam kontinentaalõigusest. Demokraatlikes riikides reglementeeritakse ühiskondlikke suhteid detailselt määratud õigusnormide ja tavadega, kordan, õigusnormide ja tavadega. Juhtisin sellele kahe sotsiaalse normi koostoime vältimatusele tähelepanu ka valitsuskriisi ajal käesoleva aasta jaanuaris. Rahvusvaheline õigus aktsepteerib tava, veelgi enam, põhiseaduse § s 3 fikseeritud rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted on oma tekkelt enamasti tavad. Seega on tava sisuliselt aktsepteeritud ka Eesti põhiseaduses ja mitte ainult seal, seda on aktsepteeritud praktiliselt kõikides meie poolt ratifitseeritud konventsioonides, teiseks, mõningates meie õigusaktides, näiteks raamatupidamise seaduse § 3 punktides 12 ja 13, milles on kirjas meile niisugused tavatud asjad nagu "hea raamatupidamise tava", "rahvusvaheliselt

tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtted". Ja on veel üks akt: Eesti sadamates lossimistöõde aja määramise eeskirjad, mis lubavad lisaks kokkulepitud ajale teha lossimistöõid ka sadamas väljakujunenud tavade järgi. Laenates korraks lähimate ja kaugemate riikide seadusi, näeme, et eraõiguslikud seadused lausa kubisevad tsiteeritud raamatupidamiseseaduse sätetega analoogilistest sätetest. Lugupeetud Riigikogu liige härra Mereste võib minu sõnu kinnitada, et kaasaja pangandus-, kaubandus-, konkurentsi-, pankroti-, monopoli- ja korrupsioonivastased seadused isegi aktsentueerivad nimetatud tavade tähendust õiguslikus regulatsioonis. Meie põhiseadus tagab kohtuliku kaitse absoluutsuse, sellise garanteerituse puhul riikides juurdunud tavade inkorporeerimine meie õigusaktidesse vaid tõstab õigusliku regulatsiooni efektiivsust, ja mis eriti tähtis, aitab leevendada eetilist kriisi, mis praeguse perioodi kiirel üleelamisel on paratamatu kaasanne. Siinkohal on sobilik meenutada, et 1992. aasta 1. detsembri otsus kohustab seaduseelnõude ettevalmistamisel arvestama Eesti Vabariigis enne 1940. aasta 16. juunit kehtinud seadusi. Võin öelda, et nendes aktides oli rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetel ja tavadel kindel ja kaalukas koht. Nüüd läheksin teise küsimusteploki juurde, mis käsitleb konkreetset seaduste ja teiste õigusaktide vastavust põhiseadusele. Tahan rõhutada, et õiguskantsleri ülesandeks on kontrollida ja teostada järelevalvet seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste, ministrite määruste, valdade ja linnade volikogude ning valitsuste määruste üle, mitte teiste aktide üle. Mulle on korduvalt esitatud arupärimisi üksikaktide kohta, see näitab, et vajadus selle järele on, kuid seaduse järgi ei ole õiguskantsler selleks pädev. Tihti nõutakse õiguskantslerilt, et ta kommenteeriks õigustloovaid akte, eriti veel jõustamata õigusakte. See ei ole õiguskantslerile lubatud. Esitatakse küsimusi, mis väljuvad õigusakti analüüsi raamidest ja on sisuliselt tõlgendamise nõuded. Selle vajaduse tingib soov "olla kaetud" õiguskantsleri seisukohaga õigustloova akti rakendamisel, eriti siis, kui akti tekst on mitmeti mõistetav. Riigikogu on oma kolmandal ja neljandal istungjärgul vastu võtnud kokku 190 akti, neist 157 on seadused. Kui neile lisada menetluses olevad aktid, millega töö praegu käib, siis võib töökoormust lugeda täiesti pretseedendituks. Võrreldes esimese ja teise istungjärguga, on märgatavalt tõusnud seaduste muutmise ja täiendamise osakaal. Täienduste ja paranduste hulk on suur, nende tekkepõhjused on järgmised. Esiteks, seadusandjal puudus piisav ja küllaldane alganalüütiline materjal ja ka baas, et saada reguleeritavast objektist täit analüütilist ülevaadet. See tähendab, et ei tuntud olustikku. Teiseks, kehtiva õigusliku normistiku lünklik tundmine, mis tavaliselt viib kollusioonile ehk teiste sõnadega, vastav seadus on juba vastu võetud. Kolmandaks, seaduse rakendamise materiaalne ja/või organisatsiooniline võimatus või piiratus, tavaliselt koostoimes ideoloogiliste, eetiliste ja muude teguritega. Olen korduvalt rõhutanud, et igal õigusaktil, eriti seadusel, on oma hind, seadust andes peab oskama arvutada. Paraku puuduvad eelnõudele lisatud seletuskirjades enamasti järgmised momendid: esiteks, milliseid kulutusi õigusakti realiseerimine kaasa toob ja millised on selle kätteallikad. Teiseks, milliseid organisatsioonilisi meetmeid ja võimalikke ümberkorraldusi see nõuab täitevvõimu mehhanismis ning mis see maksab ja kui kaua see aega võtab. Kolmandaks puuduvad prognoosid sotsiaalsete ja muude tagajärgede kohta. Ometigi on need kolm nõuet, reeglilt Lääne demokraatlikus riigikorralduses absoluutsed. Usun, et Riigikogus ei ole kedagi, kes neid kolme nõuet põhimõtteliselt heaks ei kiidaks. Nende nõuete aktuaalsuse kohta toon ühe näite. Seadus sätestab, et enne kolme aasta möödumist ei või õigusvastaselt võõrandatud elamu omanik üürilepingut lõpetada. Selle tähtaja möödumisel on tal õigus uut üürilepingut mitte sõlmida. Niisugusesse situatsiooni sattunud perekonda peab abistama kohalik omavalitsus. Järelikult peab kohalikul omavalitsusel olema piisavalt vaba elamisvõimalus või ressursi selle loomiseks. Mis see maksab? Seadus ütleb, et kui omavalitsusel vastav võimalus puudub, tulevad vahendid riigilt. Mis see maksab ja kust see tuleb? Pärnu linn on teinud vastavad kalkulatsioonid ja leidnud, et lisaks oma võimalustele, s.t. vabanevad pinnad pluss iga-aastased eraldused kohalikust eelarvest, vajab linn elamuehituseks ka riiklikke vahendeid. Rahandusminister vastas, et riigieelarves selleks vahendeid kavandatud ei ole, raha lihtsalt ei ole. Majandusministeerium vastas, et ta ei toeta tsentraliseeritult riiklikest vahenditest kohalikku elamuehitust, teiste sõnadega – ei täida seadust. Neljas oluline puudus: õigusloome efektiivsuse mõnede põhialuste eiramine või neile vähese tähelepanu pööramine. Kuna see grupp puudusi on tüüpiline mitte ainult seadustele, kuigi need paljus saavad alguse just seadustest, siis allõeldu laieneb õigusloome praktikale ka täitevvõimu ning kohalike omavalitsuste aktide puhul. Kordaksin siin seda, mida ma ütlesin aasta tagasi: seaduste puhul peaks regulatiivsus olema suurem. Teiseks, seaduses peaks hoiduma reguleerimast suhteid, mis ei ole selle seaduse objekt. Kolmandaks, seaduses peab täpselt fikseerima need seadused või seadusesätted, mis antud seaduse jõustumisel kaotavad jõu.

Neljandaks, vastutust sätestavad sätted ja nende muutmine tuleks tellida nendelt komisjonidelt või nendelt gruppidele, kes on välja töötanud kriminaal-, haldusrikkumise ja tsiviilõiguserikkumise normistiku, et vältida ebaühtlast, ebaefektiivset repressiivpoliitikat, et mitte jõuda niisugusesse seisusse, nagu oli Nõukogude Liidus, kus inimese tapmise eest oli võimalik määrata 3 aastat vabadusekaotust, kolhoosiaast nelja õuna varguse eest 25 pluss 5 aastat. Paraku niisugused tendentsid meil on. Õigussüsteemis on üldine, õiguse rakendamise seisukohalt aga juba kohati talumatuks muutunud üks puudujääk – legaalseaduste puudumine. Aga legaalseaduste puudumine saab anda ainult üks organ, seadusandja, mitte keegi teine. Legaalseaduste puudumine toob kaasa selle, et seaduse rakendajad võivad sisustada mõisteid erinevalt, näiteks iga minister, ametnik, peadirektor, kohaliku omavalitsuse organ annab mõistele erineva sisu, millega reeglina käib kaasas õigustatud-kohustatud subjektide ringi kas kitsendav või laiendav määratlemine ning sellega koos ka õiguste ja kohustuste erinev jaotus. Niisugusel juhul ei saa õiguskorrast juttu olla. Teiseks, ametiredeli alumisel pulgal olev ametnik peab viimase häda sunnil otsustama oma parima arusaamise järgi, aga see on juba puhas suva. Mõned näited. Välissuhtlemise seaduses on jäänud välismaalase perekonnaliikmete ringi ammendavalt määratlemata. Teistes seadustes on see antud, kuid kolmel erineval viisil. Parimal, ma rõhutan, parimal juhul teeb hästiinformeeritud ametnik oma valiku nendest kolmest määratlusest. On selge, et niisugusel juhul ei saa seaduse ühetaolisest rakendamisest juttu olla. Ja teine näide. Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. See tähendab, et ennekõike tuleb anda neile mõistetele legaalseaduste määratlus. Kuid pikaajaline määratlumatus on toonud sellesse ritta ühe uue maksu või lõivu või makse, nn. teenustasu, mida nüüd võetakse riikliku toiminguga pealt koos riigilõivuga. Rahvas ei räägi ilmaasjata: maksumaksja maksab riiklike makse, et palgataks riigiametnikud, kes hakkavad maksumaksjatelt võtma teenustasu. Meeldiv on märkida, et Vabariigi Valitsus on mõistnud niisuguse tendentsi ohtlikkust ja on teinud ülesandeks välja töötada seaduseelnõu, mis välistab niisuguse põhiseadusega mittekooskõlas oleva teenustasu Järgmine üldine probleem, mis puudutab mitte üksnes seadusi, vaid ka kõiki teisi õigusakte, on kurikuulus delegerimine. Euroõigus on ühesel seisukohal: delegerimine saab olla ainult väga detailne, väga täpne. See tähendab, et andes seaduses delegatsiooni näiteks Vabariigi Valitsusele, määratakse kindlaks selle delegatsiooni ulatus ja maht, vältimaks, et seadust looks ka täitevvõim. Laia delegatsiooni andmine viib alati kiusatusse muuta õiguslikku reguleerimist hoopis teisesuunaliseks, nii nagu oli tavaline nõukogude õiguse ajal. Eriti ohtlik on nn. subdelegatsioon, s.t. seaduses delegatsiooni andmine täitevvõimule üle ühe või kahe astme. Näiteks kui seadusandja otse seaduses fikseerib, et selle või teise ülesande osas antakse õigus riikliku ameti juhile. Teatavasti riikliku ameti juht ei ole poliitiline isik, järelikult on välistatud tema poliitiline vastutus. Niisugust praktikat eitab otseselt ja kategooriliselt euroõigus. Määratlemata delegatsioonide tõttu, mis tihtipeale tuleneb lihtsalt sellest, et antud hetkel ei suudeta leida kõige sobivamat reglementatsiooni, võimaldab delegerimine valitsusel anda määrusi Järjest olulisemaks muutub meil seadusekuulekuse probleem, aga seadusekuulekus on otseselt seotud ühe väga lihtsa asjaga, s.o. seaduste jõustamisega. Meil jõustub seadus Riigi Teataja seaduse järgi reeglina üks päev pärast selle vastuvõtmist või avaldamist. Õiguskantsleri Kantseleis tehtud analüüs näitas, et esimese korrespondendini, s.o. tavaliselt kaupluseni jõuab Riigi Teataja kõige varem 3-4 päeva jooksul. Kes on endale Riigi Teataja tellinud, see saab selle kätte nädala või kahe nädala jooksul. Mis sellest järeldub? Järeldub, et seadus kehtib enne, kui keegi sellest midagi teab. Ühelt poolt on selge, et niisugusel juhul on rikutud inimese õigusi, kuid teiselt poolt viib see õigusliku nihilismini. Hea küll, ei hakka täitma sel nädalal, siis teisel nädalal, kolmandal nädalal jne. 1993. aastal 139 st väljakuulutatud seadusest 65 ehk 46,8% on avaldatud ühenädalase tähtaja rikkumisega. Teine näide. 1993. aastal vastuvõetud seadustest on rohkem kui veerand jõustunud ajal, mil selle seaduse olemasolust ükski kohustatud ega õigustatud subjekt ei olnud informeeritud. Mõned märkused Vabariigi Valitsuse aktide kohta. Et põhiseaduses ettenähtud seaduste täitmise korraldamiseks annab valitsus seaduse alusel täitmiseks määrusi, eeldab see seaduse volitust ehk spetsiaaldelegatsiooni. Selle volituse realiseerimisel tuleb arvestada, et määrused on teisesed, nn. Vabariigi Valitsuse seaduse § 17 sätestab, et valitsuse korraldusega võib konkreetsete küsimuste läbitöötamiseks moodustada komisjoni. Peaminister määrab ministri, kes juhhib komisjoni ja kannab valitsusele ette komisjoni töö tulemused. Tuleb märkida, et seaduse kohaselt on komisjoni pädevuses konkreetsete küsimuste läbitöötamine. Komisjoni ainus väljund on komisjoni juhtiva ministri ettekanne valitsusele komisjoni töö tulemuste kohta. Kõikvõimalikke valitsuskomisjone on moodustatud nii konkreetsetes seadustes sisalduva ja viimane küsimus: kohalikud omavalitsused.

Sissejuhatavalt peab rõhutama, et niisuguste volitustega, niisuguse õigusliku alusega ja võimalustega kohalike omavalitsuste süsteemi, kui on meil praegu, ei ole Eesti Vabariigis kunagi olnud. Tähendab, ajaloolist analoogi ei ole. See esmakordsus, aga samuti kaadri nõrkus tingib terve rea väga olulisi vajakajäämisi ja puudusi kohalike omavalitsuste õigustloovates aktides. Esiteks, nende põhimäärused ei ole kooskõlas kogu kehtiva õigussüsteemiga. Teiseks, kuna meil ei ole seadusandlikult antud üld- ja õigusakti legaaldefiniitsiooni, siis on kohalikel omavalitsustel suuri raskusi üld- ja üksikakti vahekorra määramisel. Tihtipeale minnakse kõige lihtsamat teed: otsus langetatakse protokolliliselt, mis on vastuolus põhiseaduse ja seadusega. Praktikas ei järgita ka neid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätteid, mis nõuavad õigusaktide jõustamist kindla korra järgi. Ja neljandaks, kohalike omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmed ning omavalitsuse teenistujad valdavad üsna puudulikult õigusaktide süsteemi ning spetsiifiliste õigusaktide keelt, mille tulemusena seaduste tekstid kehtestatakse üle. Omavalitsus võtab vastu määrusi, mis tegelikult kujutavad endast seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse ümbertrükki. Tihtipeale lähtutakse õigusakti vastuvõtmisel kehtivuse kaotanud seadustest või nn. väljakujunenud praktikast. Siin on üks oluline põhjus see, et omavalitsustel ei ole vastav normatiivne baas kättesaadav. Ja viiendaks, kohalikud omavalitsused kipuvad tihti ise reguleerima küsimusi, mis ei ole nende pädevuses. Paraku ei ole meie õigusloome mitte ainult riiklike ja omavalitsuste prerogatiiv. Meie praktika näitab, et õigusloomega tegelevad need organid ja institutsioonid, kellel neid volitusi ei ole. Näiteks Tallinna Autobussikoondis kehtestas mitmel Tallinna bussiliinil autobusside kasutamise erieeskirjad. Tänan!

### **Aseesimees T. Kelam**

Suur tänu, härra õiguskantsler! Küsimused Riigikogu liikmetelt. Kolleeg Jüri Toomepuu.

#### **J. Toomepuu**

Tänan, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Mu küsimus on põhiseaduse § 104 kohta. See sätestab seaduste vastuvõtmise korra, täpsemalt selle, missuguse häälteenamusega võib mõnda seadust vastu võtta või muuta. Ühtegi sõna ei ole öeldud kehtivate seaduste kohta. Paragrahv 104 minu arusaamise järgi ei keela kedagi kasutamast seadust, mis on juba olemas, mis praegu kehtib, ükskõik, kuidas see on siis vastu võetud või kes selle on kehtestanud. Paragrahv 104 ilmselt ka ei tühistata ühtegi kehtivat seadust. Nagu te ise olete meile varem selgitanud, kehtivad rakenduseseaduse § 2 alusel kõik seadused, mis toimusid põhiseaduse vastuvõtu ajal, kui neid ei ole otseselt tühistatud, kuigi nad on vastuolus põhiseadusega või mõne põhiseaduse sättega. See tähendaks siis loogiliselt, et meil on võimalik võtta vastutusele president või valitsusliikmed kehtivate seaduste alusel, ja sellest on mu küsimused. Te olete väitnud, et me ei saa seda teha. Mispärast te niiviisi väitsite? On mu loogikas midagi viga?

#### **E.-J. Truuväli**

Ma saan aru, et siin on tegelikult mitu alaküsimust. Aitäh küsimuse eest! Ma tahaksin rõhutada ainult ühte momenti. Paragrahv 104 tõepoolest ütleb, et ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta selles paragrahvis nimetatud seadusi. Siin ei ole tõepoolest räägitud konstitutsioonilisest seadusest, aga see on teoreetiline seisukoht. Kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõetavad seadused loetakse konstitutsioonilisteks seadusteks. Teie küsimus Vabariigi Presidendi ja valitsusliikmete vastutusele võtmise kohta on inimlikult täiesti mõistetav ja arusaadav. Paraku sätestab põhiseadus, et nende isikute vastutusele võtmise ettepanekuga saab välja tulla õiguskantsler. Meil ei ole ühtegi seadust, praegu kehtivat protsessisätet, kus õiguskantsler oleks fikseeritud kui protsessipool. Ma olin eile Riigikohtus ja me arutasime seda küsimust. Küsimus on selles, et kui see nõue on olemas, siis selle nõude täitmiseks peavad olema vastavad reeglid. See ei tähenda, et ei või algatada menetlust presidendi või Vabariigi Valitsuse liikme vastu. Küsimus on ainult selles, et see menetlus peatub seaduse puudumise tõttu kohtu ukse ees. Selles on küsimus, mitte milleski muus.

#### **Aseesimees**

Suur tänu! Kolleeg Kalle Kulbok.

#### **K. Kulbok**

Aitäh! Lugupeetud õiguskantsler! Sa rääkisid huvitavast teenustasust, mille on kehtestanud riiklikud ettevõtted või riigiasutused. Ka mitmed kohalikud omavalitsused on kehtestanud huvitavaid teenustasusid. Näiteks meil Narva linnas on järjekorras ettelaskmise teenus. Mõnedes linnades on korterivahetamise teenus jne. Abiellumismaksu meil ei ole, ent kas ei võiks rakendada tööle

pasunapuhuja, kes iga abiellumise puhul puhub pasunat, ja kehtestada teenustasu 5000 krooni igalt abiellujalt? Kui ta seda teenustasu ei maksa, siis abielu muidugi ei sõlmita.

**E.-J. Truuväli**

Täna, härra Kulbok! Ainukene asi, mis on maailmas piiritu ja äraarvamatu, on inimlik lollus ja seetõttu pole niisugune võimalus välistatud. Aga see, et niisugust asja ei juhtuks, on teie teha. Tuleb seadusega fikseerida, milliseid kohustuslikke makseid ja makse saab kodanikule või inimesele panna. Üks valitsuse viimastest määrustest nägi ette, et teenustasu tuleb saajaprotsendiliselt kanda riigieelarvesse. Minu teada on niisugune nõue omane ühele teisele asjale, riigilõivule. Tähendab, see on siis riigilõivu teine variant ehk teiste sõnadega kahekordne riigilõiv. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Eiki Nestor.

**E. Nestor**

Aitäh, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Mõnikord tekib meil seadusandlikus töös probleeme ja segadusi. Üks põhjendus nii mõnegi seadusandliku akti tunnistamisel põhiseadusega mittekokkukäivaks on olnud see, et põhiseadus on ühes või teises küsimuses lõplik ja seadusega üht või teist probleemi enam täpsemini seadustada ei saa. Samal ajal on olnud ka teistsugust lähenemist: põhiseadus annab asja tuuma, aga seadus viib seda edasi. Kas te selgitaksite oma seisukohti, millisel juhul on põhiseadus lõplik ja millisel juhul on võimalik seda siis seaduse abil täiendada, laiendada jne.? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Täna küsimuse eest! Teie küsimus on olnud õigusteoreetiliselt aktuaalne läbi kõigi aegade, ühest lahendust sellele ei ole. Niisugusel juhul, kui ühest lahendust ei ole või nagu öeldakse, ei suudeta anda definitsiooni, siis antakse töödefinitsioon, tehakse teatud piirangud. Ja üks piirangutest sisaldub ka meie põhiseaduses. Nendes küsimustes, kus vastavale õigusele või kohustusele ei ole lisatud, et seda või teist küsimust reguleerib seadus, ei ole otsest delegatsiooni. Põhiseaduse nendes lõikudes, kus on viidatud seadusele, on see võimalus olemas. See on üldine printsiip. Teine, mida võimaldab antud juhul ka põhiseadus, on see, et ühe või teise seaduse vastavust põhiseadusele on võimalik kontrollida Riigikohtu põhiseadusliku järelevalvekolleegiumi kaudu, sest temal on õigus lahendada küsimusi ka kooskõlas põhiseaduse mõttega. Nagu te panite tähele, pöörasin ma täna väga palju tähelepanu õiguse üldtunnustatud põhimõtetele ja tavadele. Ka rahvusvaheline õigus, see osa, mida meie oleme ratifitseerinud, on osa meie põhiseadusest. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Ants Erm.

**A. Erm**

Aitäh, härra esimees! Lugupeetud härra õiguskantsler! Ma toaksin kõigepealt ühe näite. Ütleme, et Riigikogu liige Ants Erm sooritab mingi raske kriminaalkuriteo. Kas ma saan teist õigesti aru, et menetlus peatub kohtu ukse taga, kuna puudub seadus, mille alusel õiguskantsler saaks Riigikogule teha ettepaneku minult saadikupuutumatus ära võtta?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh, härra Erm! Kõigepealt ma muidugi loodan, et teiega niisugust õnnetust ei juhtu. Ja teiseks, te saite minust täiesti õigesti aru, nii tõepoolest praegu on. Seepärast ongi hädavajalik see seadus kiiresti vastu võtta.

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Jüri Toomepuu, teine küsimus.

**J. Toomepuu**

Täna, härra juhataja! Lugupeetud härra õiguskantsler! Minu arusaamine on siiski niisugune, et kui kehtiva seaduse puhul õiguskantsler ei pea sekkuma, siis pole õiguskantsleril sellega midagi tegemist. Aga küsimus on paljude Riigikogus vastuvõetud ja presidendi poolt väljakuulutatud seaduste vastavuses põhiseadusega. Teie olete meile siinsamas saalis kinnitanud ja mujal kirjutanud, et riigi aktsiaseltside haldusnõukogus teenimine on teenimine riigiametis. Põhiseaduse § 63 ütleb sõnaselgelt, et Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis, ja § 64 ütleb sõnaselgelt, et Riigikogu liikme volitused lõpevad tema asumisega mõnda teise riigiametisse. Nagu mäletate, esitasin kunagi ametliku protesti selle kohta, et Riigikogu saalis istuvad ja teevad seadusi inimesed, kelle volitused Riigikogu liikmena on ammu lõppenud. See protest jäeti rahuldamata. Kas teil ei ole nüüd kohustus põhiseaduse § 142 alusel teha Riigikogule ettepanek viia põhiseadusega kooskõlla kõik need seadused, mis on siin vastu võetud põhiseaduse vastaselt?



Kas teil ei ole ka kohustus teha ettepanek võtta Riigikogu juhataja kriminaalvastutusele võimu kuritarvitamise eest, kui ta säärase protesti jätab rahuldamata? Mida me saame ette võtta, et kuulutada õigustühiseks põhiseaduse vastaselt vastuvõetud seadused, ja mida teha selleks, et tulevikus võetaks seadusi vastu kooskõlas põhiseadusega? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Täna, härra Toomepuu! Seadused, mis on olnud vastuolus põhiseadusega, on Vabariigi President jätnud preventiivselt välja kuulutamata või on õiguskantsler pöördunud ettepaneku vormis Riigikogu poole viia põhiseadusega vastuolus olev jõustunud seadus põhiseadusega kooskõlla. Teatavasti on ju Riigikogus häälteenamusega võetud vastu õiguskantsleri ettepanek viia töökorraseaduse § 7 1. lõige, millest te äsja rääkisite, põhiseadusega kooskõlla. See otsus langetati möödunud aasta novembris. Praegu on oktoober 1994, paraku ei saa ma teile anda enam mingeid kommentaare ega vastust sellele küsimusele, kuna homme kell 13 arutab antud akti vastavust põhiseadusele Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kohtukolleegium. Nüüd langetab tema selle otsuse. Aitäh!

**Esimees**

Tuhat vabandust, ma rikun nüüd mängureegleid, aga kuidas on lood Riigikogu esimehe kriminaalvastutusega, kui ta ei rahuldanud kolleeg Toomepuu protesti?

**E.-J. Truuväli**

Nagu ma juba tuletasin meelde, on ka Riigikogu esimees Riigikogu liige ja temale laienevad needsamad piirangud, s.t. õiguskantsleri sekkumine tema vastutusele võtmisel. Kuid niikaua kui eksisteerivad mehed, eksisteerivad ka teatavad võimalused vastuolude likvideerimiseks, alates duellidest ja lõpetades...

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Andra Veidemann.

**A. Veidemann**

Täna, härra juhataja! Lugupeetud õiguskantsler! Kuulasin teie ettekannet tähelepanelikult. Ma olen peaaegu sajabrotsendiliselt nõus kõigi nende seisukohtadega ja ka nendes sisalduvate teatavate etteheidetega. Nüüd aga teile võib-olla üldisem küsimus. Meie põhiseadus on sätestanud meile parlamentaarse demokraatia süsteemi ja sellest tulenevalt moodustab valitsuse parlamendivalimistel võidu saavutanud partei. Loomulikult on siamaani olnud niimoodi, et valitsust toetab parlamendi enamus. Kui me räägime sellest, et parlamendist lähevad läbi sellised seadused, mida valitsus võib tõlgendada ja kohati ongi tõlgendanud valesti, siis tegelikult see vastutus laieneb mitte ainult valitsuskoalitsioonile, vaid ka opositsioonile, kes võib-olla kõige selle eest ja vastu on tõsiselt võidelnud. Olles ise veendunud parlamentaarse demokraatia pooldaja, tahan ma küsida teie arvamust. Kas te arvate, et Eesti ühiskond ei ole selliseks süsteemiks üldse küps? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Täna, proua Veidemann! Ma teen ühe väikse täpsustuse. Parlamentaarne riigikord on mitmesuguste nüanssidega. On nn. superparlamentarism, kus parlament on kõikide teiste riigijorganite pea, "keelab, käseb, poob ja laseb", ja on olemas nn. konstitutsiooniline parlamentarism. Minu arusaamist mööda on Eesti parlamentarism konstitutsiooniline parlamentarism, see tähendab, et valitsevad seadused. Ma saan aru, et teie küsimus jõuab välja iga parlamendiliikme konkreetse vastutuseni selle eest, mis parlamendis tehakse ja milliseid seadusi vastu võetakse. Selleks on olemas väga erinevaid mehhanisme, eriti väikeriikides. Islandis näiteks on seadusega sätestatud võimalus, et vastu hääletaja vabaneb moraalsest, poliitilisest ja materiaalsest vastutusest. Loomulikult on veel teisi võimalusi, aga ma arvan, et kõige olulisem, mis väldib niisuguste asjade tekkimist, on see, kui informatsioon ühe või teise seadusesätte kohta vastavas reglementatsioonis jõuab avalikkuse ette puhtalt, filtreerimata, tsenseerimata enne selle akti vastuvõtmist. Seepärast on paljudes demokraatlikes riikides, ja oli ka Eesti Vabariigis kuni 1940. aasta 16. juunini reegel, et teise ja kolmanda lugemise vahel peab olema pikk periood, lisaks sellele kohustus publitseerida, avaldada, selgitada ja kommenteerida eeskätt vaidlusaluseid küsimusi. Miks mitte kasutada seda praktikat tänapäeval. Täna!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Paul-Olev Mõtsküla.

**P.-O. Mõtsküla**

Ma täna, härra esimees! Lugupeetud õiguskantsler! Ma saan teid ainult tänada tänase ettekande eest ja avaldada kahetsust, et väga paljus olete te, võrreldes eelmise aastaga, "kaevu köhinud". Arvestades erilist tähelepanu, mida teile täna pühendatakse, ma kardan, et teie "köha" jätkub. Mul

on väga kahju. Aga konkreetne küsimus: kuidas tuleks hinnata näiteks hiljuti vastuvõetud perekonnaseadust, mille § 1 räägib abielu sõlmimisest, aga kogu seaduse tekstist ei selgu, mis asi on perekond ja mis asi on abielu? Kuidas sellist seadust peaks hindama, võttes arvesse teie ettekandes käsitletud legaaldefinitsioonide teemat?

**E.-J. Truuväli**

Suur tänu, härra Mõtsküla! Enamiku inimeste tegevus ongi "kaevu köhimine", aga alati sõltub kõik "kõhijast". Kui oled oma "köhas" järjekindel, küll siis tähele pannakse, ja ma olen optimist. Mis puutub teie küsimusse, siis, härra Mõtsküla, on see ju sama küsimus, millest ma rääkisin: puudub legaaldefinitsioon. See on elementaarne, et igas seaduses määratakse kindlaks põhimõisted, isegi väga halvas nõukogude seadusandluses tehti, hästi või halvasti, mingisugune legaaldefinitsioon või anti legaaldefinitsiooni asemel, ütleme, võimalike objektide, subjektide ringi loetelu, mille järgi võis teha legaaldefinitsiooni või määratluse. Kes on natuke tegelnud teadusliku tööga, see teab, et ei tule midagi head välja, kui ei lepita kokku, kui ei fikseerita põhimõisted. Kui seda on väga raske anda, siis antakse nn. töödefinitsioonid. Aga kuna legaaldefinitsiooni saab anda ainult seadusandja, siis on see teie esimene ja otsene ülesanne. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Arvo Haug.

**A. Haug**

Lugupeetud ettekandja! Tarbijakaitse seadus sätestas, et tarbijale müüdav kaup või teenus peab olema 1. juuliks 1994 varustatud eestikeelse teabega. Eesti valitsus aga kehtestas 20. juunil 1994, et teatud osas peab seadust täitma alates 1. juulist 1995. Esitasin arupärimise peaministrile, härra Laar tänas mind septembrikuus, teist korda oktoobrikuus ja kolmandat korda televisioonis ning teatas, et valitsuse määrust muudetakse. Nüüd valitsus lahkub, aga mingit teadet selle määruuse muutmise kohta ei ole. Ma sain juba teada, et ma võin Laari kutsuda duellile, aga mida ma tegelikult selles olukorras teha saaksin?

**E.-J. Truuväli**

Aitäh, härra Haug! Selge on, et niisuguse nõude püstitamine 1. juuliks oli ebareaalne. Ei ole vist kellelegi mingi saladus, et vähemalt 99% kaupadest, mida praegu müüakse, on meie tarbijale praktiliselt tundmatu kaup, rääkimata arstirohtudest. Nõuda, et nii lühikese ajaga varustataks etikettide ja selgitustega nii suurt hulka kaupa, mille spetsifikatsioonid ja isegi otstarvet tihtipeale müüjad ise ei tunne, on tõenäoliselt liiast. Tuletan meelde, et meil puudub tänapäevani Eesti põhiseaduse ametlik inglise-, saksa-, prantsuse- jne. keelne tekst. Mis puutub sellesse valitsuse määrusesse, siis ma tean, et minu puhkuseloleku ajal asekancler protestis selle ja ka härra Laar on mulle korduvalt lubanud, et seda määrust muudetakse. Ma tõstan selle küsimuse uuesti üles järgmisel valitsuse istungil ja kui seda muudetud ei ole, pöördun Riigikohtu poole. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Eiki Nestor, teine küsimus.

**E. Nestor**

Aitäh, härra esimees! Austatud härra õiguskantsler! Minu küsimus on seotud Riigikogu liikme Kalle Kulboki küsimusega ja teie vastusega sellele küsimusele. Minu andmetel on teie poole pöördunud põhjusel, et Narva linnas võetakse silla ületamise eest maksu. Ka teie olete sellele protestinud. Teie protest ei ole olukorda muutnud. Mida te siis soovitate Riigikogu liikmetel Kulbokil ja Nestoril teha, millist seadusandlikku akti muuta, et Narva linnas silla ületamise eest enam maksu ei võetaks? Aitäh!

**E.-J. Truuväli**

Aitäh, härra Nestor! Tõenäoliselt on see minu ja minu ametkonna viga, et ma ei ole kontrollinud, sest minule niisugune lubadus anti. Ma võtan täna härra Murruga ühendust ja püüan selle küsimuse kohe ära lahendada. Enamikul juhtudel on Narva kõik protestitud otsused peatanud või tühistanud. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Enn Tarto.

**E. Tarto**

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud ettekandja härra Truuväli! Mu küsimus on praktilisest elust, aga ka praktiline elu on õigussüsteemi ja õigusaktidega vaieldamatult seotud. Me oleme täna pikalt rääkinud Riigikogu liikmete isikupuutumatuses ja seadustest, mis on sellega seotud. Kas te oskate öelda, kas ka kõrgematel politseiametnikel on isikupuutumatus? Inimõiguste Instituuti laekub virnade viisi avaldusi mõningate politseiametnike tegevuse kohta, mille puhul võib oletada, et

tegemist on kuriteotunnustega. Me oleme korduvalt pöördunud prokuratuuri poole, meie avalduste põhjal on algatatud ainult üks kriminaalasi. Kõik see paberivärk ringleb juba aasta aega, mingit tulemust ei ole olnud. Milles teie arvates on viga, kas on mõni seadus puudu või on midagi paigast ära? Minu teada kõrgetel politseiametnikel isikupuutumatus ei ole. Aitäh!

#### **E.-J. Truuväli**

Aitäh, härra Tarto! Kõigepealt pean tegema ühe paranduse. Isikupuutumatus on iga inimese võõrandamatu õigus. Ma saan aru, et te peate silmas n. ö. privilegeeritute puutumatus. Niisugune puutumatus on põhiseaduse järgi ainult nendel isikutel, keda saab vastutusele võtta õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekul. Kõrgematel politseiametnikel niisugust isikupuutumatus ei ole. Aga bürokraatia on nähtus, kus kehtivad paraku ja tihtipeale oma reeglid, mis tulenevad mitte ainult vanast süsteemist, vaid ka uuest süsteemist – mida kõrgemal, seda karistamatumalt. Mida kõrgem, seda karistatum. Demokraatlikes riikides on seesama probleem väga terav, kuid vastutuse määr ja vastutuse paratamatus kasvab selle järgi, mida kõrgemale ametiredelil mees tõuseb. Tuletame meelde möödunud aastast juhtumit, kus afektis Saksa politseinik laskis maha haavatud terroristi. Kohus mõistis õigeks afektiseisundis mehe, kuid siseminister astus tagasi. Ma arvan, et niisugune mehhanism tuleks ka meil välja töötada. See on ainus võimalus. Aitäh!

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Kalle Kulbok, teine küsimus.

#### **K. Kulbok**

Aitäh! Härra õiguskantsler! Ma pöördusin tagasi Arvo Haugi küsimuse juurde. Nimelt 1989. aasta 1. veebruaril jõustunud ENSV keeleseadus, täpsemalt selle § 33 sätestas, et kaubad peavad olema varustatud eestikeelse teabega. Pärast haldusõiguserikkumiste seadustiku jõustumist võis õiguserikkujaid karistada § 170 järgi. Kas tarbijakaitse seaduse paragrahv, mis sätestas tärgi, mis ajaks need asjad peavad olema kooskõlla viidud, muutis keeleseaduse § 33 ja kas sel hetkel, kui jõustus tarbijakaitse seadus, ei olnud võimalik näiteks enam karistada haldusõiguserikkumiste seadustiku § 170 järgi neid kauplusi, kes juba enne seda pidid oma kaubaetiketid seadustega kooskõlla viima?

#### **E.-J. Truuväli**

Täna, härra Kulbok! See on selline üksiküsimus, millele saab anda esialgu ainult põhimõttelise vastuse, ja ka selles on kaks võimalikku lahendusvarianti. Üks lahendusvariant on see, et keeleseaduse võib tunnistada ülimalt seaduseks, konstitutsiooniliseks seaduseks, ja tarbijakaitse seaduse mittekonstitutsiooniliseks. Teine võimalus on käsitleda tarbijakaitse seadust eriseadusena, mis võib anda teistsuguse tähtsuse. Siin ei ole tegemist niivõrd juriidilise probleemiga kui võrd poliitilise otsustusega. Ma juhtisin juba eelmise küsimuse juures tähelepanu sellele, et kaupade mass, selle uudsus meie turul nõuab arukat, mitte dogmaatilist lähenemist. Ma ei ütle, et teie ettepanek ei ole arukas, aga teie peate poliitikuna langetama otsuseid, millise seaduse täitmist te nõuate, milline on prioriteet. Antud juhul keeleseaduse punkt-punktiline täitmine, julgen väita, viib selleni, et põhiosa kauplusi on homme hommikul suletud. Aitäh!

#### **Esimees**

Suur tänu! Kolleeg Uno Mereste.

#### **U. Mereste**

Lugupeetud esimees ja ettekandja! Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. peatükk käsitleb kohaliku omavalitsust. 1938. aasta põhiseadus nägi ette ka kutseomavalitsusi. Kas see, et meie põhiseaduses kutseomavalitsusi ei ole ette nähtud, tähendab, et kutseomavalitsusi või kutsealade omavalitsusi meil ei tohi olla või võib neid seadusega kehtestada? See küsimus on tingitud sellest, et mitmesuguste kutsealade esindajate seas on tekkinud huvi organiseerida oma kutsealade ühinguid omavalitsuse printsiibil, et oleks võimalik teha kohustuslikuks sellel kutsealal töötavate inimeste kuulumine kutseala omavalitsuse liitu, oleks võimalik neid maksustada, tõsta nende kvalifikatsiooni ja jälgida jne. Nii on näiteks tekkinud idee, et kõik Eesti professorid võiksid moodustada vabariikliku Eesti professuuri, kasutades selle juures Eesti notariaadiseaduse eeskujuna. On valminud isegi selline projekt, kus sõna "notariaat" on asendatud sõnaga "professuur". Kas te peate võimalikuks Eesti professuuri asutamist Eesti notariaadi õiguslikus staatuses?

#### **E.-J. Truuväli**

Ma tänan! Ma vastaksin kahes jaos. Esimene jagu on üldteoreetiline, esimene vastus on eeskätt üldteoreetiline ja õiguslikust praktikast lähtuv. Nimelt seisab asi selles, et kui niisugust sisuliselt analoogilise staatusega institutsiooni põhiseadus ette ei näe, siis ei ole selle moodustamine võimalik. Ma mäletan hästi, et ka põhiseaduse redaktsioonitoimkonnas oli see küsimus üleval, ja

oli neid, nende hulgas ka mina, kes soovitas vastava institutsiooni sätestamist, kuigi me sel ajal ei kujutanud ette, kas niisugune asi võib üldse tekkida, kuigi kunagi oli see olemas. See hääletati välja. Nii et sellest aspektist lähtudes see võimalik ei ole. Mis puutub teise küsimusse, siis lubage, et ma vastan teile pärast järelemõtlemist ja uurimist. Aitäh!

**Esimees**

Suur tänu, härra õiguskantsler, rahvasaadikud rohkem küsimusi ei esita. Me täname ettekande eest.