

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Eesti õiguskantsler

Mõned sissejuhatavad kommentaarid Rootsi seisukohalt vaadelduna

Prof. Johan Hirschfeld
SIGMA

1997

Ülevaade Eesti põhiseadusest

Eesti Õiguskantsler - mõned sissejuhatavad kommentaarid Rootsi seisukohalt vaadelduna.

1. Sissejuhatus

Eesti põhiseaduses paistab õiguskantsler olema väga huvitav institutsioon. Selline institutsioon konstitutsiooni osana on arvatavasti mitmetest OECD ja Euroopa nõukogu maadest vaatlejatele tundmatu. Õiguskantsleri institutsioon ei paista esmasel vaatlemisel olevat kergesti sobitav klassikalise võimude lahususe printsiibi mudeliga.

Ometi eksisteerib juba väga pikka aega Rootsis ja Soomes õiguskantsleri (*Chancellor of Justice*) institutsioon, mille juured ulatuvad aegadesse, mil moodustus kaasaegne demokraatia ja võimude lahususe kontseptsioon. See institutsioon omab teatud sarnasust Eesti õiguskantsleri (*Legal Chancellor*) institutsiooniga. Soome ja Rootsi institutsioonide areng on olnud tihedalt seotud ja meile tundub, et ka Eesti kontsept on loodud mõneti lähtudes Soome õiguskantsleri institutsioonist.

Mõlemad nii Rootsi kui ka Soome õiguskantsler täidavad oma ülesandeid valitsuse institutsioonina, kusjuures samas on olemas ka ombudsman (parlamendi volinik), kes allub parlamendile. Mõlemad nii ombudsman kui ka kantsler teostavad kohaliku- ja keskvõimu järelvalvet. Nõnda eksisteerib Rootsis ja Soomes omamoodi kahekordne järelvalve süsteem.

Ombudsman on üksnes järelvaataja ja omab seega eri-prokuröri kompetentsi, Õiguskantsler seevastu omab neis mõlemas riigis ka muid kohustusi. Kogu kantsleri ametkonna eksisteerimise ja arengu jooksul on, eriti Rootsis, nõrk, kuid kindel tendents õiguskantsleri kohustuste vähendamisele. Soomes on just äsja üks õiguskantsleri kohustustest üle kantud vastloodud Peaprokuröri ametkonnale. Seevastu Eestis näib õiguskantsleril olevat konstitutsioonilises ja õigussüsteemis suur võim. Õiguskantsleri uus funktsioon - konstitutsiooni kohtulik järelvalve (põhiseaduslikkuse jälgimine) paistab eriti huvitav. Rootsi ja Soome õiguskantsleril sarnast ülesannet ei ole.

On oluline rõhutada, et käesolev ettekanne on kirjutatud ilma mitte mingisuguste teadmisteta eestikeelsetest õiguslikest tekstidest, kohtu otsustest, kommentaaridest ja ettekannetest. Oleme tutvunud Eesti õiguslike tekstide, Riigikohtu otsuste ja teiste dokumentide inglisekeelsete tõlgetega.

Liiatigi soovime rõhutada, et meie kommentaarid lähtuvad Rootsi vaatekohast. Meie tegelikult sooviks ei ole kogu Rootsi õiguskantsleri institutsiooni piiranguteta soovimine "konstitutsioonilise ekspordina" Eestile või teistele OECD Euroopa Nõukogu liikmesriikidele.

2. Eesti õiguskantsler

Eesti õiguskantsler on väljapaistev põhiseaduse fundamentaalse normi § 3 järgija, milles määratakse, et riigivõimu teostatakse üksnes vastavuses konstitutsiooniga ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Siiski pole õiguskantsleri koha asutamine 1992. a. uuendus. Õiguskantsleri koht oli sisse viidud juba 1938. a. põhiseaduses, § 47. President määras kantsleri ja vabastas ametist oma otsustusõiguse alusel. Kantsleri kohuseks oli riigi ja avalik-õiguslike asutuste õigusaktide ja määruste põhiseadusele vastavuse kontrollimine. Ta informeeris ettekannetega oma tegevusest presidenti ja Riigivolikogu ning Riiginõukogu.

Õiguskantsleril oli õigus osaleda valitsuse nõupidamistel soovitava häälega.

Õiguskantsler ja tema organisatsioon

Erinevalt 1938.a. presidendiga seotud õiguskantslerist, on tänapäevane õiguskantsler sõltumatu ametnik. Ta määratakse seitsmeks aastaks Riigikogu poolt presidendi ettepanekul ja võidakse tagasi kutsuda üksnes kohtu otsusel. Õiguskantsleri staatus ja ülesanded on määratud 1992.a. põhiseaduse peatükiga 12, §139-145 ja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus 05.05.1993.a.

Õiguskantsler peab omama juriidilist kraadi ja kõrget professionaalsust ning sellele vastavat töökogemust. Õiguskantsleri sõltumatuse tagamiseks on piiratud tema osalemine teistes tegevustes: õiguskantsler ei tohi osaleda erakondade tegevuses, olla teises riigiametis ja saada sealt sissetulekuid ja hüvesid, kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse ega osaleda ettevõtluses, välja arvatud nende endi isiklikud investeeringud ja talle kuuluva vara käsutamisest saadav tulu. Õiguskantsleril on lubatud tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga, kui see ei takista ametiülesannete täitmist. Õiguskantsleri palk on võrdne peaministri palgaga.

Õiguskantsleri asjaajamist toimetab tema kantselei. Õiguskantsleri nõunikud nimetab ametisse ja vabastab ametist õiguskantsler. Õiguskantsleri ettepanekul nimetab Riigikogu ühe õiguskantsleri nõunikest tema asetäitja-nõunikuks, kes täidab õiguskantsleri ametiülesandeid, siis kui õiguskantsler ei saa ajutiselt neid täita.

Õiguskantsleril ja tema nõunikel on õigus tutvuda nende tööks vajalike, s.h. salastatud dokumentidega ning saada vastavat informatsiooni. Sellest tulenevalt on õiguskantsler, nõunikud ja kantselei töötajad kohustatud hoidma riiklikku saladust, samuti mitte avaldama neile teatavaks saanud ärisaladust ning andmeid üksikisikute eraelu kohta.

Õiguskantsleri ülesanded

Õiguskantsleri ülesanded võib vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele määrata järgnevalt:

- 1) Ta on vastutav põhiseaduslikkuse jälgimise eest (põhiseaduslikkuse järelvalve) §139:2.
- 2) Ta on valitsuse ja parlamendi õiguslik nõuandja, ülesandega analüüsida riigiasutuste tööd (juriidiline ja administratiiv-nõuandja) § 139:2
- 3) Tal on õigus meetmete kasutamiseks algatamaks konstitutsioonilist kontrolli §139:1, §142.
- 4) Ta on ainuõiguslik valitsusliikmete, riigikontrolöri ja riigipea süüdistaja vastutusele võtmisel (*impeachment procecutor*); § 139:3

Konstitutsiooniline ja kohtu järelvalve

Põhiseaduslikkuse järelvalve kaudu on õiguskantsler seotud nii täidesaatva kui ka seadusandliku võimuga, kuna ta on nõunikuks nii valitsuses kui ka Riigikogus. Ta võib osaleda sõnavõtu õigusega nii Riigikogu kui ka valitsuse istungitel ja peab omama ülevaadet Riigikogu ja ka valitsusistungite päevakorrast ja kõigist õigusaktide projektide aruteludest.

Õiguskantsler peab analüüsima uut seadusandlust või parandusi puudutavaid ettepanekuid ja esitama õigusliku konflikti korral valitsusele oma soovitusel.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud seadusloome protseduuri. Vastava ministri valitsusalas oleva valdkonna seaduse projektid valmistab ette minister ja ministeerium. Väljaspool valitsuse valitsemisala olevate valdkondade puhul valmistab projektid ette Riigikantselei. Antud otstarbeks moodustatakse tavaliselt Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei töögrupp, mis allub peaministrile. Euroopa Ühenduse seadusandlust tulebki käsitleda kui seaduse projekti.

Ministeeriumid peavad seaduseelnõud esitama Justiitsministeeriumile, mis on vastutav uue seadusandluse koordineerimise eest. Enne valitsusele esitamist, kontrollitakse Riigikantselei vastavas osakonnas eelnõu vastavust formaalsetele nõuetele ja konstitutsioonile. Eelnõu peab olema varustatud ettepaneku kirjaga, mille on alla kirjutanud minister ja ministeeriumi peasekretär ja peab sisaldama kogu otsustamiseks vajalikku dokumentatsiooni. Seaduse projekt peab olema kooskõlastatud teiste ministeeriumidega, erijuhtudel ka teiste riigiametite, kohalike omavalitsuste või teiste huvigruppidega. Antud konsultatsioonide otsused tuleb lisada projektile. Nõutav on ka otsusele järgnevate kulutuste arvestuse esitamine. Vastuvõetud seadused avaldatakse ametlikus väljaandes "Riigi Teataja".

Õigus- ja haldusnõunik

Üks õiguskantsleri ülesannetest on nõustada valitsust ja Riigikogu. Kui välja jätta põhiseaduslikkuse järelvalve valitsuse ja Riigikogu istungitel, tähendab see vastavalt konstitutsiooni sõnastusele riigi administratsiooni tegevuse analüüsimist. Kui õiguskantsler leiab, et ametnik on rikkunud põhiseadust, peab ta vajadusel kirjalikult informeerima uurimisasutust või teist kompetentset asutust ja edastama kõik tema käsutuses olevad materjalid. Järelvalt paistab see olema järelvalve funktsioon, ehkki tema kohustuste täpne sisu ja muud õiguskantsleri võimu vahendid ei ole meile teada.

Õiguskantsler esitab Riigikogule kord aastas ülevaate seadusandliku ja täidesaatva võimu töö kooskõlast põhiseadusega. 1994.a. ettekandes esitas kantsler tõsiseid etteheiteid, juhtides tähelepanu sellele, et paljud põhiseaduses kirjeldatud seadused ei ole veel jõustunud, iseäranis protseduurireedid presidendi ja valitsusliikmete statuudist ja kriminaalvastutusest ning sõjaseisukorra seadusest. Esimese osas võeti seadus vastu umbes aasta hiljem. 1995.a. ettekandes oli kantsler mures riigiametnike nõrga juriidilise hariduse pärast, mis võib viia bürokraatliku omavolini ja kutsus üles paremale väljaõppele. Suuremate põhiseadusest tulenevate õiguslike lünkade täitmise kõrval mainis ta uuesti

sõjaseisukorra seadust ja uut kohtute seadust. Samuti kritiseeris ta Riigikogu demokraatliku põhiseaduse muutmise mehhanismi mitteeesitamise pärast. 1996.a. alguses jõustus kaks erakorralise olukorra seadust: Kriisikomisjoni põhimäärus ja hädaolukordadest informeerimise kord, mis käsitleb valitsuse kohustusi looduslike katastroofide ja suurõnnetuste korral ja erakorralise seisukorra seadus, mis määrab valitsuse tegevuse pärast sõjaseisukorra väljakuulutamist.

Põhiseaduslikkuse järelvalve

Õiguskantslerile saadetakse kõigi seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide, jõustumata välislepingute ning kõigi Riigikohtu põhiseaduslikke vaidlusi käsitlevate jõustunud kohtuotsuste ära kirjad kümne päeva jooksul vastavalt nende väljakuulutamise, vastuvõtmise, allakirjutamise või jõustumise arvates.

Vastavalt põhiseaduse artiklile 142 teeb õiguskantsler, kui ta leiab, et seadusandlik akt on vastuolus põhiseadusega, ettepaneku akti vastuvõtnud organile viia see kahekümne päeva jooksul põhiseadusega või seadusega kooskõlla. Kui akt ei ole kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Kui akt on vastuolus tähtajalise välislepinguga, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku peatada määratud ajaks selle akti toime. Erakorralisel juhul, kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt või selle säte seab ohtu füüsiliste isikute elu või tervise või rikub kas rahvusvahelise praktika järgi jõustunud või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut, teeb õiguskantsler akti vastu võtnud organile ettepaneku peatada selle toime kuni selle akti põhiseadusega või seadusega kooskõlla viimiseni.

Põhiseadusega on igal isikul õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse, või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele või seadusele vastavuse kontrollimiseks. Kui avaldus ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, edastab ta selle vastavalt kuuluvusele või tagastab motiveeritult esitajale. Õiguskantsler omakorda edastab nõuded Riigikohtule.

Riigikohtu põhiseaduse järelvalve teostamine on määratud põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seadusega 24.mai 1993. Riigikohus on jaotatud mitmeks osaks: halduskolleegium, tsiviilkolleegium ja kriminaalkolleegium. Põhiseaduse järelvalvet teostab neljas, põhiseaduslikkuse järelvalve kohtukolleegium, sellele vaatamata võib Riigikohus asja lahendada *en banc*, juhul, kui üks põhiseaduslikkuse järelvalve kohtukolleegiumi kohtunikest on eriarvamusel.

Peale õiguskantsleri võivad ka president ja kohtud pöörduda Riigikohtu poole konstitutsiooni järelvalve petitsiooniga. Mõlemad, nii õiguskantsler kui ka justiitsminister võivad istungist osa võtta sõnaõigusega *ex officio*. Otsuse langetamisel Riigikohus kas rahuldab taotluse, tunnistades seadusakti osaliselt või täielikult kehtetuks või lükkab tagasi. Kohtul on õigus tunnistada välisleping põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu otsus on täitmiseks kohustuslik, lõplik ja siduv kõigile valitsemisorganitele, kohalikele omavalitsustele, kohtutele, ametiisikutele ning juriidilistele ja üksikisikutele.

Kuni 10. maini 1996, vaatas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium läbi 20 kohtuasja, millest 8 taotlust oli esitanud õiguskantsler, 6 president ja 6 kohtud. Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja

seadustega. Allpool on ära toodud mõned huvitavamad juhtumid. Lisatud on ka nimekiri Riigikohtu Põhiseaduse järelvalve kolleegiumi otsustest.

Esimesed kaks õiguskantsleri taotlust puudutavad kohalike linna volikogude referendumide otsuseid Narvas ja Sillamäel. Referendumid (või avaliku arvamuse referendum - nagu nimetatud Sillamäel) viidi läbi juulis 1993. Omal ajal tekitasid need referendumid suurt tähelepanu. Need puudutasid suurearvulise venekeelse elanikkonna olukorda ja komplekselt kodakondsuse ja välismaalaste õiguste küsimust ajal, mil vene sõjavägi Eesti territooriumilt tagasi tõmmati. Referendumil oli kaalul rahvuslik-territoriaalse autonoomse piirkonna loomine Narvas ja Sillamäel. Õiguskantsler vaidlustas volikogu otsused vastuolu tõttu põhiseaduse §2, milles on öeldud, et Eesti riigi maa-ala on jagamatu tervik. Vastuolu oli ka §2 (2)(2) Kohalike omavalitsuste seadusega, mille järgi ületati omavalitsuste võimupiire. Riigikohus võttis taotlused vastu ja kinnitas, et kuna referendum on üldrahvaliku tähtsusega, ei kuulu selle korraldamine kohalike omavalitsuste kompetentsi. Sellised küsimused kuulusid üksnes Riigikogu jurisdiktsiooni alla. Järelikult olid otsused vastuolus § 154, mis lubab kohalikke asju otsustada kohalikel omavalitsustel. Niisiis selgitas Riigikohus, et kohalikel vähemustel on õigus rahvuslikule kultuurautonoomiale nagu kirjeldatud §50, kuid mitte territoriaalsele-autonoomiale. Otsused tunnustati täielikult kehtetuks.

Novembris 1994.a. esitas õiguskantsler kaks taotlust kahe Tallinna linnavolikogu otsuse tühistamiseks. Otsused puudutasid parkimiskorda ja küsimust, kas ametkond võib lukustada ilma kehtiva parkimispiletita või vales kohas pargitud sõiduki rattad. Õiguskantsler leidis vastuolu põhiseaduse §32, mille järgi on igapäevane õigus enda omandit vabalt vallata ja kasutada. Samuti väitis ta, et omandi kasutamise piiramist ei ole märgitud karistusena Haldusõigus rikkumiste seaduses, mis mainib trahvi, teatud õiguste äravõtmist ja haldusaresti, kuna need otsused olid vastuolus ka selle seadusega. Lisaks refereeris õiguskantsler õigusteooria aluseid ja vaidlustas ühte nähtust reguleeriva, ühe seadusandliku aktiga laiema käitumise määramist. Tasuline ja reguleerimata parkimine mõjustas paljude tallinlaste elu. Seetõttu oli säärane otsus vastuolus Kohalike omavalitsuste seaduse §7, mis lubab vastu võtta üksikuid seadusandlikke akte ja määrusi. Riigikohus leidis, et taotlused olid nende vastuvõtmise hetkel õigustatud. Seejärel tühistas linnavolikogu vastavad otsused, millega lõppes ka arutelu Riigikohtus, kuna taotluste põhjus oli kadunud.

Töö riigiametnike süüdistajana

Õiguskantsler teeb Riigikogule põhiseaduses ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks vastavalt seadusele. Sellise süüdistusega kohtuasja algatamiseks on vajalik Riigikogu enamuse toetus.

Õiguskantsler ei ole seotud teiste kohtunike süüdistamisega. Sellisel juhul teeb taotluse Ülemkohus ja vajalik on presidendi nõusolek. Õiguskantsleri saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Seadusandja on antud küsimuse reguleerinud 1995.a. spetsiaalse kõrgete riigiametnike vastutusele võtmise seadusega.

3. Õiguskantsler Rootsis

Ajalooline taust

Õiguskantsleri kantselei Rootsisis on väga vana, see loodi 1713.a. On alust oletada, et samal ajal Peeter I poolt Venemaal loodud prokuröri koht on ajendatud Rootsi eeskujust. Samast ideest lähtudes loodi ka 1809.a. sarnase ülevaataja funktsiooniga Rootsi Parlamendi Ombudsmani koht. Nõnda oli valitsuskabineti ees vastutav õiguskantsler ja parlamendi ees ombudsman. Kantsleril oli mitmeid teisi ülesandeid, millest üheks oli sõnaõigusega osavõtt valitsuskabineti istungitest. See kantsleri kohustus kaotati Rootsisis 1840.a. kui hakkasid välja kujunema meie kaasaegsed ministeeriumid.

Õiguskantsleri kantselei fundamentaalse määratluse andis Rootsi 1809.a. konstitutsiooni eri-klausel - reaalset jõus kuni 1974.a. See algab ametiks vajaliku üldise kvalifikatsiooni nõudmistega. Kantsler peab olema erapooletu, õigusosal kogunud ja omama kohtunikutöö kogemust. Klausel jätkub kantsleri põhifunktsioonide kirjeldusega. Tema kompetentsi kuulub, kuninga peamise õigusametnikuna, krooni esindamine riigiõigust mõjutavatel juhtudel. Samuti peab ta krooni nimel olema õigusliku administratsiooni järelevaataja ja võtma tarvitusele meetmeid ametnike ja kohtunike rikkumiste puhul.

Uus konstitutsioon, mis jõustus 1975.a., ei anna otseseid juhendeid kantsleri kvalifikatsiooni ja ülesannete kohta, kuid selles osas ei ole märgatavat muutust. Kantsleri kohustused on määratud eraldi aktiga.

Alates 1809.a. on õiguskantsleri ameti ja kohustuste osas kolm suurema tähtsusega muutust.

Esimene on juba mainitud 1840. aastal, kui õiguskantsler vabastati valitsuskabineti istungitel osalemisest, kui arutati õigusküsimusi (Siinkohal tuleb rõhutada, et Soomes on õiguskantsleri antud funktsioon tänaseni säilitatud).

Teine muutus oli seoses Rootsi kohtumenetluse protseduuri moderniseerimisega 1948.a. Protseduuri reform tõi kaasa õiguskantsleri funktsioonide laienemise riiklikuks peasüüdistajaks. Arvestades tema teisi raskeid kohustusi, vabastati ta kohusest olla süüdistajaks tavalistel kriminaalprotsessidel, kuid ta säilitas süüdistaja kohustused riigiametnike rikkumiste suhtes. Nõnda anti õiguskantsleri funktsioonidest lahus olev süüdistuskohustus uuele ametkonnale - Riiklikule Süüdistajale (peaprokurörile). Samalaadne reform on äsja läbi viidud ka Soomes.

Õiguskantsleri ülesanded

Tänapäeval on Rootsi õiguskantsleril järgnevad ülesanded:

- 1) Ta on valitsuse peamine õigusnõunik.
- 2) Riigi advokaat (*Solicitor General*).
- 3) Administratsiooni järelevaataja.
- 4) Avalik eri-süüdistaja pressivabaduse ja väljendusvabaduse küsimustes (mis on fundamentaalsed seadused).

Kantsler - üldine informatsioon organisatsioonist ja jooksvatest ülesannetest.

Õiguskantsler on valitsuse poolt määratud mitte-poliitiline tsiviil-teenistuja. Ametisse määramine on tähtajatu. Ta võib olla ametis nii kaua kui soovib, kuni ajani, mil ta siirdub pensionile. Määramise järgselt töötab ta koos iga valitsusega, täites oma kohustusi ainult õiguslikust seisukohast lähtudes.

Antud positsioon võimaldab õiguskantsleril oma ülesandeid täita täielikult iseseisvana.

Põhimõtteliselt nimetab Ülemkohtu kohtunikud ja teised sama kvalifikatsiooniga kohtunikud ametisse õiguskantsler. Kantsleri õiguslikest kohustustest tulenevalt nõuab see amet suurt usaldust valitsuse, ametkondade ja avalikkuse poolt. Nõnda ei ole liialdav väita, et tema töö usaldusväärsus on väga suur.

Kantsleri käsutuses on üpris väike organisatsioon. Käesolevaks ajaks on kantsleri käsutuses kaheksa juristi (1997) ja neli muud töötajat. Kõik juristidest on läbinud tavalise Rootsi kohtuniku karjääri s.t. nad on töötanud mõned aastad erinevates kohtutes ja määratud kohtunikuks. Eriküsimustes võidakse vahel kasutada ka piiratud aja jooksul välis-ekspertide abi.

Kantsleril on õigus juurdepääsuks iga kohtu ja avaliku ameti kõikidele dokumentidele ja protokollidele. Iga võimuorgan ja kohus peab kantsleri nõudmisel esitama soovitud dokumendid. Samasugune uurimisõigus on ka parlamendi ombudsmanil. Need õigused on seadusega tagatud (parlamendi ombudsmani puhul konstitutsiooniga).

Kantsler annab välja iga-aastase avaliku aruande. Järgnevalt kirjeldatakse kolme esmalt mainitud kantsleri kohustust detailsemalt.

Peamise õigusnõuniku roll

Peamise õigusnõuniku saab õiguskantsler põhiliselt valitsuselt või selle liikmetelt otsustamiseks küsimusi ja valitsuse otsuseid, mille kohta oodatakse tema arvamust. Läbivaadatavad küsimused, mille puhul on vajalik õiguslik hinnang, on väga erinevad.

Kantslerilt soovitakse sageli arvamust seaduseelnõude kohta, mis on ette valmistatud ministeeriumi või eraldi määratud komisjoni poolt. Õiguskantsleri poolt õiguslaseks nõustamiseks läbivaadatavate küsimuste hulk aastas on umbes sada.

Kantsleri roll õigusnõuniku piirdub peamiselt vajaduse korral arvamuse avaldamisega. See ei sisalda osavõttu otsust vastuvõtivate gruppide tööst. Kuigi oma järelevaataja positsioonist lähtudes avaldab kantsler õigusküsimustes oma arvamust ka ilma selleks nõudmist saamata. Kui ta avastab seaduste ja määruste vale rakenduse informeerib ta valitsust ja ametivõime sellest, kuidas antud küsimuses tuleb käituda. See on mõeldud korrigeerimaks seaduste ja määruste vale rakendamist.

Riigi advokaadi roll (Solicitor General)

Vastavalt õiguskantsleri tööjuhendile, peab kantsler riigi huve puudutavates õigusküsimustes esindama riiki kui Solicitor General, juhul, kui see ei ole mõne teise ametkonna kohustus. Erandiks on peamiselt juhtumid, mil valitsusasutused, riigifirmad ja kohalikud omavalitsused peavad vastavalt oma määrustele esindama kohtus riigi huve. Õiguskantsler võib taolistel juhtudel alati sekkuda ja asja üle võtta. Õiguskantsler peab kaitsma riigi huve kohtutes ja kohtuvälistes vaidlustes umbes 600 juhtumil aastas.

Administratsiooni järelevaataja roll

Õiguskantsleri järelevaataja funktsioon on reguleeritud peamiselt kahe seadusega; osaliselt Seadus (1975:1339) õiguskantsleri poolsest järelevalvest; ja osaliselt määrus (1975:1345), mis puudutab õiguskantsleri kohustusi.

Välja arvatud mõned erandid, hõlmab järelvalve funktsioon valitsus- ja munitsipaalasutusi, nende töötajaid ja teisi antud asutustega seotud töötajaid. Vastavalt õiguskantsleri poolset järelvalvet reguleerivale seadusele, tuleb tagada avalikes ametites töötajate tegevuse vastavus seadusega ning nende statuudiga ja neile pandud muude kohustuste täitmine. Aastas umbes 800 juhtumit. Juhtumite arv on kasvanud avalikkuse kaebuste ja kantsleri poolt sooritatud inspekteeringute tõttu.

Samuti nagu ka parlamendi ombudsman, peab ka kantsler olema järelvaatajaks ja võtma rikkumise korral tarvitusele vastavad meetmed. Põhjuseks, miks ombudsman ja kantsler omavad sama funktsiooni, on kunagine võimuvõitlus 19. sajandi alguses kuninga valitsuskabineti ning parlamendi vahel. Kantsler oli kuninga tähtsaim õigus-ametnik, kes esindas krooni, kuid parlament soovis oma avaliku kontrolli ametnikku. 1809.a. loodi ombudsmani ametikoht. Kantsleri koht eksisteerib nagu eelnevalt mainitud alates 1713.a.

Asjaolu, et ombudsmani ja kantsleri ülesanded kattuvad, võib loomulikult viia konfliktini ja teatud riskini, et samu asju kontrollitakse topelt. Selle vältimiseks peetakse ombudsmani ja kantsleri vahel sidet. Näiteks puudutab see kontrolli aega ja kohta ning mõningal määral ka uurimusi. Vastavalt oma tööjuhendile, võivad ombudsman ja kantsler teineteisele edasi anda eraisikute poolt esitatud juhtumeid.

Mis puutub kaebuste uurimisse, siis saab parlamendi ombudsman rohkem kaebusi, kui kantsler. Selle põhjuseks on asjaolu, et kodanikul on loomulikum pöörduda parlamendi ombudsmani kui "rahva ombudsmani" poole. Teisalt on juhul, kui ametkond ise soovib teatavaid uurimisi loomulikum pöörduda õiguskantsleri poole kui "valitsuse ombudsmani" poole. Ilmselt on ametkondade eksimuste ettekannetega võrreldes ülekaalus eraisikute kaebused ametkondade vastu.

Kohtute järelvalve

Tuleb rõhutada, et nii parlamendi ombudsman, kui ka õiguskantsler kontrollivad kohtute tegevust. Kui kohtunik sooritab ametialase rikkumise, on ombudsmani ja õiguskantsleri kohuseks esitada süüdistus. Sellele vaatamata ei ole ei ombudsmanil ega õiguskantsleril õigust sekkuda kohtu tegevusse ega otsuse langetamisse. Sama kohtute järelvalve süsteem toimib ka Soomes. Teiste riikide ombudsmani kontseptsioon ei hõlma kohtute järelvalvet. Üle maailma on levinud Rootsi ombudsmani mudeli Taani kontseptsioon.

Huvikonflikti probleem

Rootsi õiguskantsleril on mitmeid erinevaid ülesandeid. Ta teostab ka advokatuuri liikmete järelvalvet. Viimastel kümnenditel on olnud avalikke vaidlusi õiguskantsleri sattumisest situatsiooni, kus tekivad huvikonfliktid. Küsimust on uurinud komisjon, kuid seni ei ole muudatusi tehtud. Küsimus kohtute ja advokatuuri samaaegsest järelvalvest põhjustab endiselt vaidlusi.

4. Mõned Rootsi konstitutsioonilist süsteemi iseloomustavad jooned.

Kohtu- ja konstitutsioonilisuse järelvalve

Esimene faas

Uut seadusandlust puudutavad küsimused ja materjalid valmistatakse Rootsis tavaliselt ette valitsuse (ministrite kabinet) poolt moodustatud komisjonis. Komisjon saab oma juhendid

ja volitused valitsuselt. Õigusküsimustega tegelevat komisjoni juhib tavaliselt vanemkohtunik, tihti Ülemkohtu või Kõrgema halduskohtu liige või endine liige. Teised liikmed võivad olla parlamendi saadikud, kohtunikud, juristid või teised õigus-eksperdid jne. Komisjon esitab avaliku kirjaliku ettekande.

Seaduseelnõu võib algatada ka oma ettekandega õiguskantsler või ombudsman. Neil on tähtis roll oma volitustele vastavalt seaduse muudatuste esitamisel.

Teine faas

Valitsus saadab ettekande mitmetesse kohtutesse, riigi- ja kohalikesse nõukogudesse, ametiühingutele ja teistele organisatsioonidele, et saada vajalikku informatsiooni, arvamusi ja nägemusi seaduseelnõu ettevalmistamiseks. Samuti palutakse ettevalmistuste käigus kirjalikku arvamust nii õiguskantslerilt kui ka parlamendi ombudsmanilt. Põhiseaduslikkuse küsimuses on nende arvamus suure tähtsusega. Kõik need arvamused esitatakse avalikult.

Kolmas faas

Pärast ettevalmistusi esitab vastutava ministeeriumi õigustoimkond eesotsas allsekretäriaga (ministri abi) eelnõu teistele ministeeriumidele. Erinevate ministeeriumide poliitika- ja õigustoimkonnad annavad oma hinnangu. Põhiseaduslikkuse ja õigus-tehnilisuse seisukohast on selles protsessis erilise tähtsusega Peaministri kabineti ja Justiitsministeeriumi allsekretäride arvamused. Antud protseduuri käigus antud hinnangud ei ole avalikud.

Neljas faas

Valitsus on põhimõtteliselt kohustatud pöörduma tähtsamate seaduseelnõudega Õigusnõukogu poole, mis koosneb Ülemkohtu ja Kõrgema halduskohtu liikmetest. Lühidalt on nõukogu ülesanne kindlustada põhiseaduslikkus ja seaduses toodud meetmete vastastikune kooskõla ja jälgida õigusloome reeglite ja põhimõtete täitmist. Nõukogu arvamusele võivad hinnangu anda ka erinevad parlamendi komisjonid (nagu Konstitutsiooni komisjon). Õigusnõukogu ametlik kontroll seisneb seadusloome reeglite jälgimises ja eriti sisu ja vormi fundamentaalsetele seadustele vastavuse kontrollis. Õigusnõukogu on konsultatiivne ja mitte otsustav organ. Valitsus ja viimasena läbi vaatav parlament võivad Õigusnõukogu soovitusi mitte arvestada. Soovituste arvestamine parlamendi poolt ei tõkesta seaduseelnõu hilisemat tagasilükkamist vastavalt põhiseaduslikkuse ülevaatele. Õigusnõukogu ettekanne on avalik.

Viies faas

See faas sisaldab kestvot otsustamise protsessi. Valitsus kaalub õigusnõukogu arvamust ja otsustab küsimuse. Seaduseelnõu saadetakse parlamenti. Enne otsustamist parlamendis valmistatakse seaduseelnõu komisjoni poolt ette.

Põhiseaduslikkuse järelvalve

Kohtute ja teiste avalike võimuorganite roll kontrollida, mil viisil parlament, valitsus ja teised õigusloome organisatsioonid täidavad oma funktsioone (kohtulik põhiseaduslikkuse kontroll), on määratud konstitutsioonis (ptk. 11§14). See artikkel eristab kahte juhtu: I) juhtumit, mil seadus on vastuolus fundamentaalse seadusega või kaalukama määrusega (materiaalne viga) ja II) seaduses ettenähtud menetlust ei ole rakendatud mõnes olulises suhtes, arvestades jõustumise aega (formaalne viga: seadust rakendas selleks

mittekompetentne organ, protseduurireegleid eirati jne.) Põhireegliks mõlemal juhul on sellise määruse õigustühisus. Kui eeskirja seadustas parlament või valitsus, siis see ei kehti juhul, kui "viga on ilmne". See reegel on põhjustanud elavat vaidlust, eriti määratlusega "viga on ilmne".

Varasemal ajal võtsid kohtud vastu ja arendasid konstitutsiooni järelvalve põhimõtteid ilma teiste määrusteta. Nüüdseks on see konstitutsiooni osa. Kohtud on praktikas täielikult piiranud selle konstitutsiooni põhimõtte rakendamist. Vähemalt teoorias on huvitavaks iseärasuseks, et sama konstitutsiooni põhimõtte laieneb ka teistele organitele.

Alates 1994.a. on Rootsi legislatsioon liitunud Euroopa Inimõiguste Konventsiooniga. Seepärast rakendub konstitutsioonilises järelvalves ka konventsioon.

Rootsi liitumine Euroopa Ühendusega andis põhiseaduslikkuse järelvalvele uue aspekti. Rootsi kohtud on nüüd võtnud arvesse EÜ seaduste primaarsuse põhimõtte. Selle põhimõtte rikkumine võib tuua riigile kohustuse maksta kompensatsioone (Francovich doktriin).

Siinkohal peab rõhutama, et õiguskantsler ja ombudsman - erinevalt Eesti õiguskantslerist - ei oma institutsioonilist rolli ega võta osa põhiseaduslikkuse jälgimise protsessist. Siiski võivad nad esitada oma üldised vaated antud küsimuses iga-aastases avalikus ettekandes. Kuid neil ei ole võimalust sekkuda, kui kohus viib täide konstitutsioonilist järelvalvet.

Süüdistaja

Suurte ametialaste rikkumiste puhul kriminaalsüüdistuse esitamiseks ministri vastu kuulub nõusoleku andmine üksnes Parlamendi Konstitutsiooni Komisjoni kompetentsi. Selline juhtum läheb otse Ülemkohtusse. Komisjon võib pöörduda parlamendi ombudsmani poole abi saamiseks kohtueelses uurimises. Ombudsmanil on ka formaalne kohustus protsessi juhtimiseks.

Menetluse alustamiseks kriminaalasjas ametialase rikkumise korral Ülemkohtu või Kõrgema halduskohtu liikme vastu, tuleb enne Ülemkohut pöörduda ombudsmani või õiguskantsleri poole.

5. Soome õiguskantsler

Ajalooline taust

Pärast sõda 1809.a. kaotas Rootsi ülemvõimu Soomes, millest sai Soome suurvürstiriik. Kehtivaks jäi Rootsi haldus- ja õigussüsteem. Aleksander I määras Soome peaprokuröriks endise Rootsi Ülemkohtu liikme. Prokuröri olid mitmed Rootsi õiguskantsleriga sarnased ülesanded. Ta pidi osalema kabineti istungitel ja jälgima seaduse täitmist avalikes ametites. Pärast Soome iseseisvumist 1918.a. kanti prokuröri kohused üle endiselt eksisteerinud õiguskantsleri kantseleile.

Ka Soomes on parlamendi ombudsmani amet, mis on väga sarnane Rootsi ombudsmani omale.

Kantsler ja tema organisatsioon

Õiguskantsler, kes peab olema õigusküsimustes silmapaistvalt kompetentne, istub Riiginõukogus. Õiguskantslerit abistab aseksler, asudes vajadusel tema kohale. Aseõiguskantsleril on omakorda asemik, kes täidab tema kohuseid, kui aseksler mingil põhjusel oma kohuseid täita ei saa. Asemik määratakse Vabariigi Presidendi poolt mitte kauemaks, kui viieks aastaks. (Soome konstitutsioon ptk. 4 §37).

Õiguskantsleri kohustused

- 1) Ta on valitsuse peamine õigusnõuandja (ptk. 4 § 45).
- 2) Ta on administratsiooni järelvaataja (ptk. 4 § 46).
- 3) Tal on rikkumiste puhul süüdistaja ülesanded (ptk. 4 §47).

Kuni dets. 1997.a. on õiguskantsler ka Soome riikliku süüdistaja ameti juht. Seejärel läheb antud ülesanne uuele institutsioonile - Riiklikule süüdistajale.

Õiguskantsleril on õigus osa võtta Riiginõukogu istungitest ja kohtu ning valitsusasutuste tööst ja saada informatsiooni päevakorra ja protokollide kohta Riiginõukogus, ministeeriumides, kohtutes ja teistes ametiasutustes.

Igal aastal peab õiguskantsler esitama presidendile ja parlamendile ettekande oma tegevusest ja seaduste kooskõlast. Presidendi või Riiginõukogu nõudmisel peab õiguskantsler esitama informatsiooni ja aruanded. (ptk. 4 § 48)

Õiguskantsleri kohustused on reguleeritud Soome konstitutsiooniga järgnevalt.

Peatükk 4 § 45

Kui juhtub, et presidendi otsus, mille Riiginõukogu peab täitma, on seadusega vastuolus, peab Riiginõukogu pärast antud küsimuses õiguskantslerilt aruande saamist tegema presidendile ettepaneku otsus tagasi võtta või muuta. Kui president sellest hoolimata jääb oma otsuse juurde, tuleb märkida, et seda ei saa ellu viia.

Peatükk 4 § 46

(1) Õiguskantsler peab jälgima, et valitsusasutused ja ametnikud oma ülesannete täitmisel kui ka riiklikud firmad ja teised avalikus ametis isikud täidaksid seadust ja neile pandud kohustusi, viisil, mis ei kahjusta teiste isikute õigusi. Oma töös peab õiguskantsler jälgima ka põhi- ja inimõiguste täideviimist.

Peatükk 4 § 47

(1) Kui Riiginõukogu või selle liige toimib ebaseaduslikul viisil, siis peab kantsler juhtima sellele tähelepanu, märkides samas ära, mis oli konkreetset juhul ebaõige. Kui protesti ei panda tähele, kannab õiguskantsler oma tähelepaneku Riiginõukogu protokollis. Tal on samuti õigus teha antud küsimuses ettekanne presidendile. Kui ebaseadusliku käitumise ulatus võimaldab Riiginõukogu liikmele Ülemkohtus süüdistuse esitamist lähtudes §59, ja president annab korralduse süüdistuse esitamiseks, siis toimib õiguskantsler süüdistajana. Kui president arvab, et süüdistuse esitamiseks ei ole põhjust, siis võib õiguskantsler antud küsimusest informeerida parlamenti. Kui president annab korralduse esitada süüdistus õiguskantsleri vastu, siis esineb süüdistajana presidendi poolt määratud isik.

(2) Kui president talitab ametialases tegevuses seadusevastaselt, siis peab õiguskantsler juhtima sellele tähelepanu, nagu kirjeldatud ülal § (1). Kui õiguskantsler ja Riiginõukogu leiavad, et president on toime pannud riigireetmise, siis teatab õiguskantsler või

Riiginõukogu asjast parlamendile. Kui parlament koosseisu kolme neljandiku enamushääle toetusel, et esitataks süüdistus, siis on õiguskantsler süüdistajaks Ülemkohtus. President peatab oma ametisoleku ajaks, mil asi on otsustamata. Ühelgi teisel juhul presidendile ametlikku süüdistust ei esitata.

6. Mõned asjasse puutuvad Soome konstitutsioonilise süsteemi iseloomulikud jooned.

Õiguslik ja konstitutsiooniline ülevaade

Vastavalt oma konstitutsioonilisele rollile, on õiguskantsleri kohuseks toimida valitsuse õigus-nõunikuna, andes seadusloome protsessis oma hinnangu kohtulikes- ja konstitutsioonilistes küsimustes. Sel viisil teostab õiguskantsler konstitutsiooni järelvalvet.

Nii nagu Rootsis, kasutatakse ka Soomes seadusloome ettevalmistavas töös komisjone. President võib oma otsusega nõuda seaduseelnõule Ülemkohtu või Kõrgema halduskohtu hinnangut. Antud protsessis toimivad kohtud sarnase institutsioonina nagu Rootsi õigusnõukogu.

Kõige tähtsam protseduur Soome konstitutsiooni jälgimise protsessis leiab aset Parlamendi Konstitutsiooni komisjonis. Parlament või üks selle komisjonidest küsib selle komisjoni arvamust seaduseelnõu kohta, mis hõlmab ka konstitutsioonilisi õigusi ja vabadusi. Need arvamused on suure tähtsusega ja mõjutavad tugevalt alternatiivi valikut edasises seadusloome protseduuri käigus parlamendis.

Põhiseaduslikkuse järelvalve

Soome kohtutel ei ole õigust tunnistada seadust konstitutsiooni vastaseks ja seeläbi kehtetuks. Konstitutsioon (§92) ütleb üksnes, et kohtunik või avalikus ametis töötav riigiametnik ei või rakendada valitsuse määrust, mis on tunnistatud konstitutsiooni vastaseks. Niisiis ei ole konstitutsiooni järelvalvet tänapäeval Soome konstitutsiooni süsteemis rakendatud.

1997.a. esitas komisjon Soome uue konstitutsiooni kavandi, milles on määratud ka konstitutsiooni järelvalve.

Vastavalt kavandile peavad kohtud asja arutamisel seaduses ilmsete vastuolude tekkimisel arvestama konstitutsiooni ülimuslikkusega. Tuleb rõhutada, et see ei ole konstitutsiooni järelvalve *in abstracto* (üldiselt). See tähendab, et antud tingimust ei saa teatud juhtudel rakendada. Kohtul ei ole õigust määrust tühistada.

Eelnõu eesmärgiks on täiendada kohtuliku järelvalve süsteemi, milles, nagu eelpool mainitud, omab tähtsat rolli Konstitutsiooni komisjon.

7. Kokkuvõtlikud märkused

Meile ei ole teada, kust sai Eesti algselt inspiratsiooni õiguskantsleri ameti sisseeadmiseks. 1938.a. konstitutsioonis kirjeldatud õiguskantsleri kohustused osutuvad sarnasteks Soome õiguskantsleri kohustustega. Kuigi oleme märganud ka sarnasusi 1722.a. Peeter I poolt sisseseatud Peaprokuröri ametiga. Siinkohal on mõtet mainida, et Rootsis loodi vastav amet 1713.a. ja Peeter I jälgis Rootsi administratiivreformide suure

tähelepanuga. Samuti on Soome õiguskantsleri kontseptsioon algselt tekkinud Rootsi ja Vene institutsioonidest.

Siinkohal üritame üksnes vaadelda Eesti õiguskantsleri institutsiooni lähtudes Rootsi ja Soome kogemustest. Nende riikide konstitutsioonilises süsteemis on mõned eri-jooned.

Selleks on tõepoolest väga vanad, "Montesquieu-eelsed" demokraatia traditsioonid, mida ei ole võimalik määratleda revolutsioonilise liikumise arenguga, nagu näiteks Prantsusmaal või USA-s. Üks silmatorkav erinevus on Rootsi Parlamendi Ombudsmani (kunagi väga tugev olnud) institutsioon.

Käesoleva arutelu aluseks on üldine võimude lahususe kriteerium, iseseisev kohtu ja seadusandlik võim. Meie põhiliseks mureks on mõnede arutelu väärivate iseärasuste välja toomine edasiseks Eesti konstitutsiooniliste institutsioonide arendamiseks. Kohtuliku- ja konstitutsioonilise järelvalve osas sarnaneb Eesti õiguskantsler Rootsi õiguskantsleriga tema varasemates funktsioonides ja praeguse Soome õiguskantsleriga.

Kohtuliku- ja konstitutsioonilise järelvalve teostamisel on Eesti õiguskantsleri hooleks usaldatud täielikult uus, väga tähtis seaduste tagamise ja edendaja roll. See on ainulaadne ja tugev põhiseaduslikkuse kontroll, mis hõlmab ka suurt poliitilist mõju.

Eesti õiguskantsleri nõuandev roll on sarnane Soome õiguskantsleri funktsiooniga. Põhiliseks erinevuseks on see, et Eesti õiguskantsler võib osaleda mõlema, nii Riigikogu kui ka valitsuse istungitel, omades nõnda kahte rolli. Sama funktsioon on Rootsis ja Soomes korraldatud kahe erineva süsteemiga, kus ombudsman on vastutav parlamendi ees ja valitsust assisteerib õiguskantsler.

Eesti õiguskantsleri ülesanne analüüsida riigi tegevust on väga lähedane Rootsi ja Soome õiguskantsleri ülesannetele. Antud funktsiooni rakendusega ei ole me praeguseks veel põhjalikult tutvunud. Rootsis ja Soomes on antud järelvaatav funktsioon alati olnud suure tähtsusega ja täide viidud nii ombudsmani kui ka õiguskantsleri poolt.

Me oleme märganud, et Eesti õiguskantsler, vastavalt konstitutsioonile riigiasutuste järelvalve funktsiooni raames, ei teosta kohtute ja kohtunike järelvalvet (v.a. rikkumised ja kõrgema positsiooniga kohtunikud). See tundub olevat hästi balansseeritud viis antud küsimuste lahendamiseks, samas omavad Rootsi ja Soome õiguskantslerid antud küsimuses suuri õigusi. Kohtusüsteemi järelvalve ombudsmani ja õiguskantsleri poolt jääb endiselt üheks delikaatseimaks küsimuseks.

Eesti õiguskantsleril on silmnähtavalt palju kohustusi. Tulevikus võiks kasuks tulla mõningate rollide eraldamine. On võimalik, et see üksnes tugevdaks õiguskantsleri institutsiooni, andes sellele selge rolli riigiaparaadis ja protseduurides.

Eestis on õiguskantsleri kompetents põhiseaduslikkuse järelvalves väga suur. Probleeme võib tekkida õigusloome protsessis valitsuse õigusliku nõuandja rolli kombineerimisel parlamendi nõuandja omaga. Pikapeale võib tekkida mure, kas nõnda tugev institutsioon ei ohusta mõlema funktsiooni seaduslikkust.

Üheks muutusetepanekuks võiks olla Parlamendi Ombudsmani ametikoha loomine. Sellel ametnikul oleks kohustus olla tsiviilametnike ja asutuste järelvaatajaks ja ka kohalike omavalitsuste allasutuste kontrollijaks, kes vaataks läbi eraisikute kaebusi ja viiks omal initsiatiivil läbi vastava juurdluse. Tundub, et selline institutsioon praegu puudub.

On ütlematagi selge, et mõlema ülalmainitud institutsiooni töö sõltub suuresti määratud ametnike ja personali oskustest ja usaldusväärsest. Siiani paistab õiguskantsler olevat otsustaval kohal uue seadusandluse arendamisel, Eestis praegusel tähtsal ja õrnal üleminekuperioodil.

Autoritest:

Johan Hirschfeldt, sündinud 1942.a. on Svea Apellatsioonikohtu president ja endine Õiguskantsler. Varasemalt on ta töötanud Parlamendi Ombudsmani divisjoni juhina ja Õigus-asjade Allsekretärina Peaministri Kabinetis.

Caroline Taube, sündinud 1968.a. on Riigiõiguse PhD- tudeng Uppsala ülikoolis ja valmistab hetkel dissertatsiooni Balti Riikide põhiseaduslikust arengust.