

## TEEL ÕIGUSRIIGI POOLE

Minu vahetu kokkupuude õiguskantsleri tegevusega sai alguse siis, kui Eerik-Juhan Truuväli alles asus täitma talle põhiseadusest tulenevaid kohustusi, kui Õiguskantsleri Kantselei ei olnud veel komplekteeritud nõunikega. Seadmata eesmärgiks loetleda kõiki probleeme, millega õiguskantsleril tuli 7 aasta jooksul tegeleda, piirdun mõningate kirjeldustega õiguskantsleri ees seisnud väljakutsetest tollasel ajal.

Siit edasi oleks loogiline rääkida algusest. Enne seda aga teen lühikese tagasisivaate sellele, mis oli toimunud enne algust.

### ENNE ALGUST

Milline oli õigusloome olukord enne põhiseaduse ja selle rakendamise seaduse vastuvõtmist? Kas pärast Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsust Eesti iseseisvusest said kehtida NSV Liidu seadused?

Õiguslik vaakum oli mõeldamatu, aeg nõudis kiiret tegutsemist. Erinevate valdkondadega tegelevad töörühmad pidid kiireloomulisena välja töötama oma riigi seaduste eelnõud. Kas selleks oskusi ja kogemusi jagus, oli teisejärguline.

Olukorra tõsidusest saab aimu näiteks sellest, kuidas puutusin kokku tollase õigusloome protsessiga.

Ühel nädalavahetusel tuldi minu juurde koju, lauanurgale pandi virm täiskirjutatud pabereid ja sooviti teada, kas need sarnanevad seaduste eelnõudega. Ei sarnanenud. Näisid pigem esseede või jutustustena. Paluti kohe ja kiiresti kirja panna elementaarnegi võimalik seaduse struktuur ja selle elementide kirjeldus. Töövahenditeks paber, pastapliiats ja kogemused kahes ministeeriumis töötamisest, visandasin soovitu. Ei antud aega kokkulepitud ülejäämise päevani, järgmise päeva ennelõunal tuldi kirjapandule järele, põhjenduseks kiire vajadus.

Tundsin end parameedikuna, kellel tuli osutada vältimatut hädaabi, diagnoosimine ja ravi lükkusid edaspidiseks.

Oli niisugune aeg, pingestatud ja emotsioone tulvil. Põhiseaduse vastuvõtmiseni kulus veel aega.

Loomulik, et Riigikogu Kantselei ja Riigikantselei koostasid põhjalikud eeskirjad seaduste ning muude õigusaktide väljatöötamiseks, see aga toimus pärast põhiseaduse vastuvõtmist 28. juunil 1992. a.

## ALGUS

Oli 5. juuli 1993. a., kui õiguskantsler kutsus mind vestlusele. Küsimused ja vastused, olin kui eksamil (märkusena: minu esimesel eksamil ülikoolis oli eksamineerijaks Eerik-Juhan Truuväli, hinnet „4“ võisin lugeda kordaminekuks).

Lõpuks küsiti, millised on minu ootused eelseisvaks tööks. Vastasin, et kindlasti saab töö olema raske, kuid vajalik, oluline on, kellega koos seda teha. Veidi üllatunult tahtis õiguskantsler teada, kas ma palka ei küsigi. Arvasin siis, et eks töö eest ikka on tasu ette nähtud. Ju siis ei olnud raha peamiseks motiiviks. Balti ketis kogetu oli eredalt meeles.

Samast päevast olin tööle võetud. Vestluse lõppedes sain koguka virna pikka aega kogunenud materjale, avaldusi ja pöördumisi, paluti hakata nendega tegelema. Selgus ka, et jagada polnud neid kellegagi, tulevased kolleegid alles hakkasid järgnevatel päevadel ja nädalatel saabuma. Ei olnud veel arvuteid ja muudki tööks vajalikku, põhiseadus oli. (Edaspidi oli maja peale üks arvuti, mõni aeg hiljem said arvutid juba kõik töötajad).

## EESTI PANGA SEADUS

Mõni päev enne minu tööleasumist oli Õiguskantsleri Kantseleis registreeritud juristide poolt koostatud pöördumine Eesti Panga seaduse vastuoludest põhiseadusega.

Õiguskantsler alles alustas menetlemist, kuid ajakirjanikud olid juba asja lahendanud. Ajalehtede esiküljed olid täidetud tekstiga „Eesti Panga seadus vastuolus põhiseadusega.“ Järgnes äkkrünnak Õiguskantsleri Kantseleile, üks telefonikõne tuli teise järel. Kes tegeleb Eesti Panga seadusega, mis on õiguskantsleri seisukoht?

Õiguskantsler ei viibinud sel ajal Eestis, kõik kõned tulid minule. Nõunikuna ei olnud mul mingeid volitusi arutada ajakirjanikega äraoleva õiguskantsleri seisukohti. Millistele järeldustele õiguskantsler analüüsi tulemusel jõuab, oli üksnes tema pädevuses.

Sellega lugu ei piirdunud. Sain telefonikõne, millega kategoorilises vormis nõuti: pean materjali koheselt helistajale välja andma. Ähvardati kohtussekaebamisega. Võeti appi põhiseaduse §44 lg. 2, mis nägi ette seaduses sätestatava korra informatsiooni andmiseks.

Sellist seadust aga veel ei olnud Riigikogu poolt vastu võetud. Lõpuks teatati, et terve päeva saan kuulda uudistest, kes nimeliselt tegeleb Eesti Panga seadusega.

Ähvardus tehti teoks, kuid sellest ei tekkinud seadusega sätestatud korda õiguskantsleri menetluses olevate materjalide väljastamiseks ega nõunikule volitusi õiguskantsleri äraolekul tema eest otsustada. Kahetsusväärset, eksitavalt, aeti segi õiguskantsleri ja nõuniku pädevus.

Nõuniku ülesandeks oli teostada menetlustoiminguid, tutvuda omaaegse Eesti Panga staatuse, funktsioonide ja volitustega, koguda muud vajalikku teavet.

Analüüsinud Eesti Panga seadust koostoimes kunagise Eesti Panga staatusest tulenevaga ja kehtiva põhiseadusega, arvesse võttes ajafaktorit, leidis õiguskantsler, et kontseptuaalset vastuolu ei ole.

## ÜLEMINEKUAEG

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt vastu võetud seadused, nende alusel antud määrused ja muud õigusaktid, Riigikogu poolt vastu võetud seadused ja nende alusel ning täitmiseks antud täidesaatva riigivõimu õigusaktid. Reformid mis kütsid kirgi. Kõikvõimalikud avaldused, kaebused ja pöördumised. Loetelu ei ole ammendav ega kirjelda täielikult koormust ja probleemide hulka, millega tegevust alustaval õiguskantsleril tuli hakkama saada.

Enne põhiseaduse jõustumist toimunud õigusaktides kasutati nõukogude õigussüsteemist pärinevaid mõisteid „korraldada“ ja „tagada,“ korraldava tegevuse all mõisteti ka halduse normatiivaktide andmist. Ülemnõukogu õigusaktide alusel oli ahelreaktsioonina käivitunud tegevusi Vabariigi Valitsuse ja ministrite poolt, mis põhiseaduse jõustumise järel sattusid sellega otseselt vastuollu: määrusandluse õiguse delegeerimine selleks volitusi mitteomavatele struktuuridele, määrustega seaduste muutmise, seaduses sätestatud leaaldefiniitsioonide korrigeerimine või asendamine jne.

Üheaegselt Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juunil 1992.a. oli vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. Selle seaduse §2 lg. 1 kohaselt need õigusaktid, mis toimisid enne põhiseaduse jõustumist, kehtisid siis ja selles ulatuses, kui nad ei olnud vastuolus põhiseadusega.

Päevapealt ei muutunud midagi, kuid õigusloomeline segadus tuli ületada. Täpsustamist vajasisid Riigikogu ja täidesaatva riigivõimu – Vabariigi valitsuse ning ministrite vahekorrad õigusloomes. Sellel ajaetapil tuli keskenduda peamisele: õigus kui korra loomise vahend; õiguskord, mille elementideks on õigus ja institutsioonid, kes on õigustatud looma riigi õigust ning seda ka täide viima; põhiseadus kui riikluse eksisteerimise ja funktsioneerimise alusdokument.

## ÕIGUSKANTSLERI SÕNAÕIGUS

Õiguskantslerile saadeti Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutlusele tulevate õigusaktide eelnõudega.

Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli pidas oluliseks osalemist Vabariigi Valitsuse iganädalastel istungitel põhiseaduse §-s 141 sätestatud sõnaõigusega. Vahetusid ministrid, vahetus valitsusi, õiguskantsler viis järjekindlalt Toompeale sõnumit sellest, et seadused ja muud õigusaktid oleks kooskõlas põhiseadusega ning akti andjal oleks selleks põhiseadusest tulenev pädevus.

Nõunike poolt läbivaadatud ning vajadusel märkustega varustatud eelnõud vaatas õiguskantsler alati üle ning kujundas oma seisukohad. Et täidesaatva riigivõimu õigusaktide eelnõud moodustasid kõige arvukama osa, oli läbivaks teemaks põhiseaduse §-dest 3, 87 p.6 ja 94 lg. 2 tulenev – Vabariigi Valitsus ja ministrid saavad anda õigusakte vaid seaduse alusel ja täitmiseks vastavalt volitusele.

Märkuste skaala oli ulatuslik: õigusliku aluse, volituse, puudumine või selle ületamine; materiaal- ja protsessinormide segiajamine; üld- ja üksikaktide vormi ja sisu segiajamine; leaaldefiniitsioonid; tagasiulatuva jõu küsimused jne.

Õiguskantsleri aastaülevaadeteks kokkuvõtete tegemisel ilmnes, et ca 25% e. iga neljas eelnõu pälvis õiguskantsleri märkusi erinevate puuduste kohta.

Juhtus ka avaliku arvamuse eksitamist teadmatusest tegutsevate ajakirjanike poolt. Kui reporter teatab uudistes, et minister andis määruse, mille andmist ei keela ükski seadus, tuli talle selgitada põhiseaduse §-des 3, 87 p.6 ja 94 lg. 2 sätestatud ning seda, et kõne all saab olla vaid lubatavus, volitus ja sellest tulenev pädevus. Oli mõistev inimene, vestlus osutus tulemuslikuks.

Mida aga arvata õigusakti eelnõule lisatud seletuskirja viimasest lausest: „Käesoleva õigusakti kehtestamisega ei kaasne õiguslikke tagajärgi“ ? Ei hakka kommenteerima, faktiline oli huvitav ja mõtlemapanev.

## ÄRA KEELATA

Enne jõulupühi pöördus õiguskantsleri poole ühe sadama juht, kes oli šokeeritud sellest, kuidas saab 1. jaanuarist jõustuda ministri määrus. Määrus, mis faktiliselt seiskab või lõpetab väiksemate sadamate majandustegevuse, aga lepingud on sõlmitud ja laevad on teel, jõuludest 1. jaanuarini on jäänud vaid mõned tööpäevad.

Asjaolude kontrollimisel selgus, et ministri määrusega keelati 1. jaanuarist kaubavedu väiksemates sadamates, kus puudus alaliselt tegutsev tsütosanitaarikontrolli üksus. Selgus ka, et kolm ministeeriumi ei olnud mitme kuu vältel teinud ettevalmistusi valdkonna põhjendatud reguleerimiseks. Aasta lõpus, kiireloomulisena, lahendusvariante kaalumata, otsustas minister kehtestada eelnimetatud keelu. Variandid aga olid võimalikud – kontrollimine väljakutsel või kooskõlastatud graafikute alusel.

Õiguskantsleri hinnangul ministri määrusega kehtestatav keeld ei olnud mõistlik ega vajalik olukorras, kus majandustegevuse arendamine ja stabiliseerimine olid riigi esmatähtsateks ülesanneteks. Kui eesmärgiks oli vajaliku kontrolli tagamine, tulnuks kaaluda, kas soovitud pole muul viisil võimalik saavutada.

Õiguskantsleri poolt Vabariigi Valitsuse teavitamise tulemuseks oli, et määrus kutsuti tagasi ning järgnevatel kuudel tegeleti lahenduste leidmisega.

See oli olustik, kus mõnikord tuli kiirelt tegutseda. Detailsemateks analüüsideks, õigusteoreetilisteks põhjendusteks, piirangute vajalikkuse, sobivuse või proportsionaalsuse hindamiseks puudus aeg.

## ÜLEMUS JA ALLUVAD

Nii mõnigi kord ütles õiguskantsler: „Kuskil pole kirjas, et elu peab kerge olema.“ Probleemide lahendamisel tuli pingutada selle nimel, et realiseeruksid põhiseadusest tulenevad õiguse üldpõhimõtted.

Ülemusena, õiguskantslerina, võis Eerik-Juhan Truuväli olla kui nõudlik pedagoog. Tema juhised selle kohta, et tuleb veel midagi täpsustada või täiendavat informatsiooni koguda olid loogilised ning arusaadavad. Samas, kui ta leidis, et nõunik oli ülesandega hästi toime tulnud, ei jäänud seegi märkimata.

Teades algusest peale, millist koormust ja vastutust õiguskantsler kandis, mis oli tema roll õigussüsteemi korrastamisel ning paljus muuski toonastel murrangulistel aegadel, jääb kokkuvõtvaks sõnaks – respekt.

Õiguskantsleri Kantselei, nõunikud olid kooslus, kus ei valitsenud konkureerimine, vaid partnerlus. Selline töökeskkond on võimalik, kui juhiks on tark, intelligentne isik. Selles õhkkonnas, nende kolleegidega koos töötatud aastad oli parim aeg.

Austusega

Elgi Astrik