EAÕS

AASTARAAMAT

1993 1995

A-50463
34
E20

TARTU ÜLIKOOL

EESTI AKADEEMILINE ÕIGUSTEADUSE SELTS 1993.—1995. AASTAL

AASTARAAMAT

TARTU 1996

ISBN 9985–863–05–4

Kirjastus ATLEX
Vasara 50
Tel/fax 27/473 642

SAATEKS VIIENDALE AASTARAAMATULE

On tõesti nii, et EAÕS on jõudnud taasasutamise järel viienda aastaraamatuni. Meeldetuletuseks seda, et esimene aastaraamat ilmus 1988. a., teine 1989., kolmas 1991. aastal, hõlmates tegevusperioodi 1990—1991, neljas aastaraamat ilmus 1995. a., kattes perioodi 1991—1992, ning käesolev, viies aastaraamat on määratud katma perioodi detsember 1992 kuni oktoober 1995. Ilmumisperioodide pikenemine peegeldab vahepealsetel aegadel ilmnenud tegevushoo teatud raugemist, mis loodetavasti seekordse aastaraamatu operatiivse väljaandmise näol ületatud saab.

Viimased kolm aastat on toonud seltsi ellu ja tegevusse muutusi. Vastavalt põhikirjale valiti 1994. a. seltsile uus juhatus. Aeg on toonud ka korvamatuid kaotusi seltsi liikmeskonda. 29. septembril 1994 suri väljapaistev väliseesti jurist, seltsi auliige Artur Taska, 14. detsembril 1994 lahkus meie hulgast Ernst Kirs ning 13. juunil 1995 seltsi taasasutaja ja esimees aastatel 1988—1991 professor Ilmar Rebane.

Kuna seltsi juhatus on uus ja eelmise perioodi tegevus on meieni dokumenteeritud mittetäielikult, oleme olnud sunnitud peatähelepanu pöörama viimase perioodi tegevuse kajastamisele ning andnud avaldamisvõimaluse ka mõnele seltsi liikmele, kes ettekandekoosolekul peakõnelejaks olnud ei ole. Nagu lugeja näeb, on domineerivaks XIX Õigusteadlaste Päeva materjalid. Selle põhjuseks on nende päevade õnnestumine nii eesmärgis, sisus kui vormis. Teisalt on elu sundinud meile peale ettekandekoosolekute uue vormi, kus domineerivaks on saanud avalik väitlus või problemaatilise valdkonna tutvustus ning mitte niivõrd akadeemilise teksti formaalne ettekandmine. Seetõttu on meil olnud vähem kasutada ettevalmistatud tekste.

Aastaraamatute algne idee oli dokumenteerida seltsi tegevusaasta ning publitseerida seal peetud ettekanded, et anda esinejaile võimalus jäädvustada oma töö ning anda üritustel mitteosalenuile võimalus esitatuga tagantjärele kurssi saada. Omas ajas täitis aastaraamat ka avaldamisvõimaluste avardamise eesmärki. Nii mõnigi seltsi üritus ja seal väljaöeldu kandis küllalt olulist sise- ja õiguspoliitilist sõnumit.

Tänase päeva Eesti elu on märgatavalt teisenenud. Ütlemis- ja avaldamisvõimalused on määratult laienenud, akadeemilisele mõttevahetusele orienteeritud inimeste arv on kokku kuivanud ning meietaolisel seltsil on olnud tõsiseid probleeme omavahendite pinnal majanduslikus mõttes toime tulla. Ometi oleme minimaalsel tasemel sellega hakkama saanud ning on heameel tõdeda, et raha ja maksmine ei ole siiski Eestis kõikelämmatavalt toiminud ja ei ole mitte igas valdkonnas ja igaühe juures ainumääravaks saanud. Hea tahe ja omakasupüüdmatus, soov midagi ära teha üldistes huvides on alles ja see teeb siirast rõõmu. Akadeemiline elu pole kunagi olnud rikas materiaalses mõttes ning nagu elu on näidanud, niipea, kui ta seostatakse rahaga, kaotab ta vähemalt osaliselt oma vabaduse ja talle igiomase teadusliku skeptitsismi ja kriitilisuse. EAÕS on jäänud Eesti ainukeseks toimivaks akadeemilist tegevust viljelevaks omaalgatuslikuks organisatsiooniks.

Materjali ettevalmistamisel lähtusime kaasaegses akadeemilises maailmas käibelolevast tavast, et teksti sisu ja vormi eest vastutab ennekõike selle autor. Seetõttu hoidusime jõulisest toimetajatööst ning lisaks puudusid meil selleks ka rahalised võimalused. Autoritekstides esitatud seisukohad väljendavad autorite isiklikke vaateid ega peegelda EAÕS-i seisukohti.

Käesolevat väljaannet aitasid ette valmistada seltsi asjur pr. Külli Aren, koostamist aitas korraldada hr. Tambet Tampuu ja toimetajatööd tegi pr. Aino-Eevi Lukas. Aastaraamatu väljaandmist toetas rahaliselt Tartu Kultuurkapital. Suur tänu neile kõigi seltsi liikmete poolt.

Head lugemist ja kohtumiseni ettekandekoosolekutel!

Seltsi esimees RAIT MARUSTE

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI LIIKMESKOND SEISUGA 20. 10. 95

Tegevliikmed:

1. Ants Aasma
2. Reet Adamsoo
3. Kai Amos
4. Lembit Auväärt
5. Raivo Bergson
6. Uuno Ellen
7. Jaan Ginter
8. Aleksander Glikman
9. Lembi Hansen
10. Mai Hion
11. Kaarel Ilus
12. Jüri Jegorov
13. Peeter Jerofejev
14. Allar Jõks
15. Peeter Järvelaid
16. Hillar Jürgens
17. Uve Jürgens
18. Jüri Kaljuvee
19. Lea Kalm
20. Andi Kasak
21. Arno Kelnik
22. Eerik Kergandberg
23. Donald Kiidjärv
24. Jaak Kirikal
25. Tiit Kollom
26. Evi Kool
27. Veiko Korjus
28. Eenok Kornel
29. Aare Kruuser
30. Rein Kukk
31. Ants Kull
32. Irene Kull
33. Ago Kutsar
34. Voldemar Kuus
35. Nikolai Kõiv
36. Hilja Käba
37. Kaljo Kägi
38. Madis Kägu
39. Harri Kärtner
40. Kairi Künka
41. Rein Laanet
42. Olev Laanjärv
43. Harri Lahtein
44. Ando Leps
45. Asta Liivak
46. Endla Liivamägi
47. Peep Lillemäe
48. Eha Lillsaar
49. Herbert Lindmäe
50. Jaan Lindmäe
51. Maili Lokk
52. Heiki Loot
53. Feliks Luiksaar
54. Aino-Eevi Lukas
55. Uno Lõhmus
56. Lembit Maamets
57. Rait Maruste
58. Endel Mauer
59. Jaan Meigas
60. Kaljo Merilo
61. Vaike Merka
62. Hilja-Anne Merzin
63. Kalle Merusk
64. Margit Mets
65. Andrus Miilaste
66. Sirje Must
67. Ene Muts
68. Kalle Nigola
69. Kaljo Nõmmoja
70. Jaano Odar
71. Inge-Maret Orgo

72. Gustav Ostrat
73. Jaak Ostrat
74. Eugenia Piel
75. Kaido Pihlakas
76. Ene Pill
77. Heiki Pisuke
78. Asko Pohla
79. Kalev Prillop
80. Peep Pruks
81. Marje Põder
82. Tõnu Põder
83. Jüri Põld
84. Üllar Reino
85. Maris Ritsoson
86. Lembi Rump
87. Maie Ruus
88. Hardo Rätsep
89. Elvi Saar
90. Rein Saarma
91. Lembit Saarnits
92. Heldur Saarsoo
93. Edgar Salumaa
94. Mai Saunanen
95. Heinrich Schneider
96. Toomas Sepp
97. Kadri Siibak
98. Heino Siigur
99. Jaan Sootak
100. Mari-Ann Susi
101. Mart Susi
102. Milvi Söörd
103. Rein Söörd
104. Anti Talur
105. Tambet Tampuu
106. Terje Tari
107. Aare Tark
108. Karl Tiilik
109. Asko Toomsoo
110. August Traat
111. Urmas Tross
112. Elvi Tõnismägi
113. Heldur Tüüts
114. Endel Untera
115. Priit Uring
116. Aare Urm
117. Hilja Valk
118. Paul Varul
119. Raivo Öpik

Üliõpilasliikmed:

1. Erik Salumäe
2. Sander Zibo

Välisliikmed:

1. Prof. Dietrich André Loeber (Saksa LV)
2. Prof. Rein Taagepera (USA)
3. Prof. Henn-Jüri Uibopuu (Austria)

EAÕS-I PÕHIKIRJA MUUTMISEST, SELTSI ESIMEHE, JUHATUSE JA REVISJONIKOMISJONI VALIMISEST

EAÕS-i aastakoosolekul 28. oktoobril 1994. a. muudeti seltsi asutamiskoosolekul 21. juunil 1988. a. vastu võetud põhikirja, valiti kolmeks aastaks seltsi uus esimees ja neli juhatuse liiget ning revisjonikomisjon.

Seltsi esimeheks valiti hr. Rait Maruste.

Seltsi juhatusse valiti pr. Aino-Eevi Lukas, pr. Lea Kalm, hr. Ando Leps ja hr. Kaido Pihlakas.

Revisjonikomisjoni liikmeteks valiti hr. E. Mauer, pr. Kadri Siibak ja hr. Kaarel Ilus.

Aastakoosolek otsustas seltsi juhatuse neli liiget valida kirjaliku hääletamise teel. Hääletamise viis 1994. a. lõpuks läbi seltsi juhatus. Juhatusse valiti enim hääli saanud isikud — hr. Heiki Pisuke, hr. Allar Jõks, hr. Tambet Tampuu ja pr. Irene Kull.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI PÕHIKIRI

vastu võetud asutamiskoosolekul 21. juunil 1988. a.;
muudetud üldkoosolekul 28. oktoobril 1994. a.

I. ÜLDSÄTTED

1. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts on mittetulunduslik juristide vabatahtlik ühendus.

2. Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi ametlik lühinimetus on EAÕS.

3. Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi juhatus asub juhatuse esimehe töökoha aadressil.

4. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts on 8. veebruaril 1924. aastal asutatud Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi õigusjärglane ning on taasasutatud 21. juunil 1988. a.

5. Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi tegevus rajaneb demokraatia printsiipidel, liikmete omaalgatusel ja ühiskondlikul tegevusel.

6. EAÕS taotleb juristidest teadlaste ja praktikute ühendamist õigusteaduse ja praktika seoste tihendamise, erialaste kontaktide arendamise, õigusteaduse levitamise ja seadusandluse demokratiseerimise eesmärgil.

7. EAÕS peab oma ülesandeiks:

1) huvi tõsmist teadustöö vastu ja õigusteaduse arendamist;

2) juristide akadeemilise suhtlemise ja ühisürituste korraldamist;
3) üliõpilaste ja praktikute kaasatõmbamist teadustööle;
4) erialaste suhete loomist välismaa juristide ja organisatsioonidega ning muude erialade teadlastega;
5) arvamuste andmist seadusandluse ja seaduseelnõude kohta;
6) õigusteadmiste levitamist;
7) koosolekute, konverentside ja seminaride korraldamist;
8) kirjastamist, soovituste andmist kirjastamiseks ja retsenseerimist;
9) õigusinfo kogumist ja vahendamist;
10) õigusalaste arvamuste andmist asutustele, ettevõtetele ja organisatsioonidele;
11) seisukohtade väljatöötamist õigusküsimustes, mis pakuvad huvi üldsusele;
12) esildiste tegemist õigusküsimustes ametkondadele;
13) juristi kutse-eetika kujundamist;
14) Eestis sündinud, õppinud, elanud või töötanud õigusteadlaste mälestuste jäädvustamist;
15) teadusliku uurimistöö, ideede ja õpetamise vabaduse kaitsmist.

8. Eesti Akadeemilisel Õigusteaduse Seltsil on õigus:
1) avada ja sulgeda arveid ja erikontosid krediidiasutustes ning sooritada finantsoperatsioone;
2) sõlmida lepinguid kõigi asutuste, ettevõtete ja organisatsioonidega;
3) määrata stipendiume õigusteaduse edendamiseks, anda auhindu silmapaistvate saavutuste eest õigusteaduses.

9. Eesti Akadeemilisel Õigusteaduse Seltsil on juriidilise isiku õigused. Tal on oma pitsat, embleem ja muu atribuutika.

II. EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI LIIKMED, NENDE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED

10. Seltsi liikmed jagunevad tegevliikmeteks, auliikmeteks, välisliikmeteks ja üliõpilasliikmeteks.

Seltsi tegevliikmeteks võivad olla Eesti Vabariigis alaliselt elavad või töötavad juristid.

Seltsi auliikmeiks võib seltsi üldkoosolek valida isikuid, kellel on erilisi teeneid õigusteaduse edendamises või seltsi tegevusele kaasaaitamises.

Seltsi välisliikmeks võib seltsi üldkoosolek valida isikuid, kellel on erilisi teeneid õigusteaduse edendamises ning kellega suhtlemine aitab kaasa õigusteaduse arendamisele Eesti Vabariigis.

Õigusteaduskonna esimese ja teise kursuse üliõpilasi võib vastu võtta seltsi üliõpilasliikmeks. Üliõpilasliige võtab osa seltsi tegevusest. Tal on sõnaõigus seltsi koosolekutel, kuid ta ei osale seltsi organite valimistel ja hääletamisel. Alates kolmandast kursusest võetakse üliõpilased vastu seltsi tegevliikmeks.

11. Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liikmeks võtab juhatus vastu sellekohase kirjaliku avalduse esitanud isiku, kes tunnistab seltsi põhikirja ja soovib osaleda seltsi tegevuses.

12. Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liikmed maksavad sisseastumismaksu ja iga-aastast liikmemaksu, mille suuruse määrab üldkoosolek. Seltsi liikmed, kes ei ole mõjuva põhjuseta tasunud 2 viimase kalendriaasta liikmemaksu 31. detsembriks, loetakse seltsist lahkunuks.

13. Seltsi liikmel on õigus:

1) võtta osa seltsi tegevusest vastavalt käesolevas põhikirjas nimetatud eesmärkidele ja ülesannetele;
2) valida ja olla valitud kõigisse seltsi juhtimis- ja revisjoniorganeisse;
3) esitada seltsi organeile ettepanekuid seltsi tegevuse kohta ja arupärimisi seltsi puudutavates küsimustes;
4) võtta osa seltsi korraldatavatest üritustest;
5) seltsist lahkuda, esitades selleks kirjaliku avalduse seltsi juhatusele.

14. Seltsi liige on kohustatud täitma käesoleva põhikirja nõudeid ja aitama kaasa seltsi ülesannete lahendamisele.

III. EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI STRUKTUUR JA JUHTIMISORGANID

15. Seltsi liikmed võivad moodustada territoriaalseid osakondi ja ainesektsioone.

16. Seltsi kõrgeim organ on üldkoosolek, mis tuleb kokku igal

aastal oktoobrikuus. Erakorraline üldkoosolek kutsutakse kokku seltsi esimehe, juhatuse, revisjonikomisjoni või vähemalt ühe kolmandiku seltsi liikmete nõudmisel.

17. Seltsi üldkoosolek:

1) võtab vastu seltsi põhikirja ja teeb selles muudatusi;
2) arutab seltsi tegevuse põhiküsimusi ja võtab nende kohta vastu otsuseid;
3) määrab liikmemaksu ja sisseastumismaksu suuruse;
4) määrab juhatuse ja revisjonikomisjoni suuruse;
5) valib salajase hääletamise teel kolmeks aastaks seltsi esimehe, juhatuse ja revisjonikomisjoni;
6) kuulab ära ja kinnitab juhatuse ja revisjonikomisjoni aruanded;
7) valib seltsi auliikmed ja välisliikmed;
8) võtab vastu eelarve.

18. Seltsi üldkoosolek võtab otsuseid vastu lihthäälteenamusega.

19. Üldkoosolekute vahelisel ajal juhib seltsi tegevust juhatus, kes langetab otsuseid kõigis küsimustes, välja arvatud üldkoosoleku pädevusse kuuluvad küsimused.

Üldkoosolekute vahelisel perioodil on juhatusel õigus koopteerida juhatusse uusi liikmeid, kes kuuluvad kinnitamisele järgmisel üldkoosolekul.

Seltsi esimees on ühtlasi seltsi juhatuse esimees. Esimehe äraolekul asendab teda juhatuse auesimees, juhul kui see on valitud.

Juhatus on otsustusjõuline, kui kohal on üle poole juhatuse liikmetest.

Otsuseid võtab juhatus vastu lihthäälteenamusega.

20. Seltsi esimees lahendab kõiki seltsi tööküsimusi, andes oma tegevusest aru üldkoosolekule ja revisjonikomisjonile, esindab seltsi ja sõlmib seltsi nimel lepinguid.

21. Seltsi revisjonikomisjon revideerib seltsi põhikirjast kinnipidamist ja finantsmajanduslikku tegevust ning esitab üldkoosolekule revideerimise aruande ja sellest tulenevad ettepanekud.

22. Revisjonikomisjon valib oma koosseisust esimehe, aseesimehe ja sekretäri.

23. Revisjonikomisjoni liikmed võivad nõuandva hääleõigusega osa võtta seltsi juhatuse istungitest.

IV. EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI VAHENDID

24. Seltsi majandusliku aluse moodustavad:
1) sisseastumis- ja liikmemaksud;
2) annetused ja eraldised;
3) tulud väljaannete müügist;
4) muud laekumised.

V. EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI TEGEVUSE LÕPETAMINE

25. Selts lõpetab oma tegevuse, kui
1) üldkoosolek langetab sellekohase otsuse vähemalt kahe kolmandiku seltsi liikmete toetusel;
2) liikmete arv on väiksem kui kolm, allesjäänud liikmete otsuse alusel;
3) halduskohus võtab vastu vastava otsuse.

ARUANNE EAÕS-I TEGEVUSEST AJAVAHEMIKUL 4. 12. 1992 — 29. 10. 1993

EAÕS-i esimees HEINO SIIGUR

Eelmine aruandekoosolek toimus 3. dets. 1992. a. ja selle otsused on olnud juhatusele seltsi töö korraldamise aluseks. Kuivõrd neid otsuseid on suudetud täita, nähtub käesolevast aruandest ja revisjonikomisjoni aruandest.

I Juhatuse tööst

Juhatus on pidanud aruandeperioodil 9 koosolekut.

Kahel korral on juhatuse koosolekust osa võtnud revisjonikomisjoni liige K. Siibak, ühel korral K. Ilus. Juhatuse koosolekust osavõtuks on alati kutsed saadetud ka revisjonikomisjoni liikmetele. Läbi on viidud revisjon.

Ilmselt takistavad väljaspool Tartut elavate juhatuse liikmete ja revisjonikomisjoni liikmete osavõttu juhatuse tööst transpordiraskused ja -maksumus, aga ka ametikohajärgne töökoormus.

Juhatuse koosolekutel on arutatud EAÕS-i aastaraamatu väljaandmist, ettekandekoosolekute korraldamist, Eesti Õigusteadlaste Päeva ettevalmistamist, üliõpilaste auhinnatööde korraldamist, seltsi osavõttu Eesti õigusajakirjade tegevusest ja EAÕS-i tegevusega seotud muid probleeme.

Juhatuse 7. jaan. 1993. a. otsusega esitati EAÕS-i liikme õigusdoktor H. Schneideri kandidatuur Eesti TA akadeemiku kohale humanitaar- ja sotsiaalteaduste erialal. Kahjuks ei valitud sellele kohale kedagi neljast kandidaadist ja koht jäi täitmata. H. Schneiderilt laekus veel enne TA valimiskoosolekut tänuavaldus talle osutatud usalduse eest.

Juhatus esitas justiitsministrile 1992. a. detsembris (juhatuse otsus 17. 12. 1992) taotluse EAÕS-ile 1—2 ruumi eraldamiseks Tartus kohtutele ehitatavatest ruumidest. Kahjuks pole senini sellele avaldusele vastust saadud.

1993. a. kevadel saadeti TÜ raamatukogu direktori, õigusteaduskonna dekaani ja EAÕS-i esimehe allkirjadega kiri riigisekretärile. Kirjas paluti eraldada TÜ raamatukogule 30 eks. eestikeelset ja 10 eks. venekeelset Riigi Teatajat, sest nende järele on karjuv vajadus. Õigus- ja majandusteaduskonnas on kokku umbes 1000 üliõpilast ja magistranti, kes peavad pidevalt kasutama normatiivakte ja lepinguid. RT kalli hinna tõttu ei ole aga TÜ raamatukogu suuteline neid vajalikus arvus tellima, rääkimata nende laenutamisest teaduskondade raamatukogudele.

Kahjuks pole ka sellele kirjale vastatud. Seega võib teha järelduse, et vabariigi keskasutused ei pea isegi vajalikuks kohtadelt tulnud kirjadele vastata.

Juhatuse otsusel saadeti seltsi liikmetele ka õnnitluskaardid jõulude ja aastavahetuse puhul.

II Kirjastustegevus

Kui eelmisel aruandekoosolekul oli põhjust tunnustada dots. L. Saarnitsa tõhusat tööd EV Tsiviilseadustiku eelnõu faksiimile väljaande valmimisel, siis sel aastal kirjastustegevuses midagi rõõmustavat märkida ei ole.

Hoolimata juhatuse poolt korduvale tähelepanu juhtimisele järjekordse aastaraamatu kiire väljaandmise vajadusele ja käsikirjade ammusele laekumisele pole aastaraamat ikkagi ilmunud.

Lahendamata on ka prof. A. T. Kliimani monograafia «Õiguskord» väljaandmine. Siiski loodame selle väljaandmist koostöös «Fontes Jurisega».

EAÕS on toetanud ka 300 krooniga prof. J. Sootaki koostatud «Tekste kriminaalõiguse ajaloost» II väljaandmist.

EAÕS-i nime on lubatud kasutada ka A. Toomsool oma monograafial «Alaealiste kuritegevus Eestis», Tln. 1993.

Vältimaks arusaamatusi EAÕS-i nime kasutamisel väljaannetel, otsustas juhatus edaspidi lubada väljaannetel EAÕS-i nime kasutamist ainult juhatuse otsuse alusel.

III Ettekandekoosolekud

Vastavalt eelmise aruandekoosoleku otsusele korraldati kevadsemestril iga kuu 3. täisnädala neljapäeval peahoone aud. 102 ettekandekoosolek. Lisaks üldisele, kõigile EAÕS-i liikmeile teatavaks tegemisele avaldati enne järjekordset koosolekut eelinformatsioon ajalehes «Postimees».

Kõik kavandatud 5 ettekandekoosolekut toimusid (kohtureformist, tööõiguse probleeme, põllumajandusõiguse probleeme, kriminaalõiguse probleeme), kuid mõningaste muudatustega temaatikas. Koosolekutest osavõtt oli kõigile vaba, kuid kujunes üsna tagasihoidlikuks (välja arvatud töö- ja sotsiaalhooldusõigusele pühendatud koosolek). Esines ka tendentse, et mõned mitte EAÕS-i liikmed püüdsid teadusliku arutelu asemel arendada päevakajalist parteipoliitilist diskussiooni.

Ka eeloleval õppeaastal kavatseb EAÕS ettekandekoosolekuid jätkata, lootuses, et leidub osavõtjaid ning et õigeaegselt avaldatakse ajakirjanduses seaduseelnõud, mis võimaldaks eelnõude laialdast arutamist. Ilmselt on aeg hakata ettekandekoosolekutel käsitlema ka vastuvõetud seaduste rakendamise ja täiendamise probleeme.

IV Teadustöö

Kahjuks ei ole EAÕS suutnud nimetamisväärselt täita oma põhiülesannet — arendada teaduslikku uurimistööd juristide, eriti aga üliõpilaste hulgas.

Muidugi on EAÕS-i liikmed, eriti õppejõud, avaldanud küllalt palju artikleid ja uurimusi ajakirjades, ajalehtedes, esinenud seminaridel, olnud ekspertideks, võtnud osa seaduseelnõude koostamisest jne. Kuid neid töid ja tegevusi pole alust kirjutada EAÕS-i arvele. Need on tehtud kas oma kutsetegevuse raames või isiklikul initsiatiivil ning EAÕS-i osa selles tegevuses on olnud nullilähedane.

Et teadustegevus käesoleval ajal ei ole «popp», seda näitab ka

fakt, et aruandeperioodil võeti EAÕS-i liikmeks vastu ainult kaks inimest (Tartu kohtunikud). Samaaegselt tuli kustutada hulk inimesi, kellel oli liikmemaksu võlgnevus veel 1991. a. eest. Real liikmetel on maksuvõlgnevus 1992. a. eest ning nad pole sageli osa võtnud ka seltsi tööst. Seetõttu on praegu seltsi liikmete arv 130. Kuid küsimus ei ole mitte liikmete arvus, vaid seltsi sisulises töös.

V Korraldatud üritused

Seltsi poolt läbiviidud üritustest (koostöös Eesti Juristide Liiduga) võiks mainida XVII Eesti Õigusteadlaste Päeva 8. juunil Tallinnas. Osavõtt päevast kujunes arvukaks. Ettekanded olid nii praktikutelt kui ka teadlastelt. Arutati ka juristide igapäevatöö ja töötasustamise probleeme. Õigusteadlaste Päeval esinesid nii vabariigi president hr. L. Meri kui ka peaminister hr. M. Laar. Õigusteadlaste Päev leidis kajastamist nii ajakirjanduses kui ka raadios ja televisioonis. Õigusteadlaste Päeva võib lugeda kordaläinuks. Tänada tuleb Juristide Liitu, kes abistas nii korraldamisel kui ka praktiliselt kandis kõik kulud. Tänada tuleb ka «Eesti Juristi» toimetust, kes leidis võimaluse Õigusteadlaste Päeva materjalide avaldamiseks ajakirja erinumbrina.

Seltsi üritustest tuleks veel märkida Tallinna sektsiooni poolt 8. oktoobril 1993. a. korraldatud kollokviumi «Võimude lahususe riigiõiguslikud alused teoorias ja praktikas». Kollokvium kujunes kõigiti asjalikuks ja osavõturohkeks. Seoses kollokviumiga tuleb tänada advokaadibürood «Heta», kes järjekordselt oli EAÕS-i sponsoriks, tasudes 1700.20 kr. korralduskulusid (saali üür, lehekuulutus). Samuti suurim tänu hr. Rein Langile, kes korraldas oma kulul 3 päeval info korraldatava kollokviumi kohta.

VI Sidemed teiste organisatsioonidega

Tihedaks on kujunenud vastastikused sidemed Eesti Juristide Liiduga. Nagu märgitud, tasus EJL praktiliselt kõik Eesti Õigusteadlaste Päeva korraldamiskulud. Samuti on EJL andnud üle EAÕS-ile 2 eksemplari «Eesti Juristi» 1993 aastakäigust.

EAÕS-i esimees on EJL-i volikogu liikmena olnud pidevas kontaktis EJL-iga. EJL-i on abistatud lektorite leidmisega EJL-i poolt

korraldatavatel üritustel, arvamuste andmisega õigusabi korraldamise küsimustes ja mitmesugustel muudel juhtudel.

Tihe on olnud side ka ajakirja «Eesti Jurist» toimetusega, kellega on arutatud mitmesuguseid ajakirjaga seotud küsimusi. Üheks viimaseks ettepanekuks, mis arvatavasti laheneb positiivselt, on ettepanek alandada «Eesti Juristi» tellimishinda õigus- ja majandusala üliõpilastele ajakirja kollektiivtellimuse puhul (kui tellivad vähemalt pooleks aastaks 5—10 üliõpilast või õpilast), samuti alates 1. jaanuarist 1994. a. (peale sundeksemplari) andmist raamatukogule.

Kavas on ühiselt korraldada ka järgmine Eesti Õigusteadlaste Päev.

EAÕS-i esimees on «Eesti Juristi» ühiskondliku kolleegiumi liige.

Ajakirjaga «Juridica» on seltsil side ainult seltsi liikmete kaudu. Toimetuskolleegiumi tööst ei ole seltsi esindajat osa võtma kutsutud.

Dekaaniga on olnud tihe side, kuid märkimisväärseid tulemusi ühistes tegevusvaldkondades seni saavutatud ei ole. Ka võiks dekanaat edaspidi rohkem informeerida EAÕS-i juhatust teaduskonnas kavandatavatest üritustest.

EAÕS-i esindaja (prof. R. Narits) võttis 10. juunil 1993. a. osa Tallinnas korraldatud teaduslike seltside ja liitude esindajate nõupidamisest.

Aruandeperioodil ei ole EAÕS-i algatusel olnud ka välissidemeid. Välismaal on viibinud rida seltsi liikmeid (juhatuse liige H. Pisuke 6 kuud Inglismaal, esimees H. Siigur ja I. Orgo 3 nädalat Ungaris seminaril jt.), kuid neid sõite ei saa kirjutada seltsi arvele. Need on toimunud kas teaduskonna organiseerimisel või nimeliste kutsete alusel.

* * *

Pilt EAÕS-i tegevusest saanuks tunduvalt ilusam, kui aruandes oleks peegeldatud seltsi liikmete kogu tegevus: esinemised, teadustöö, välissidemed jne. Kuid seltsi juhtkond ei pea õigeks enda ja seltsi tegevust ehtida «võõraste sulgedega». Olukorda tuleb vaadelda nii, nagu ta on.

Seltsi juhtkond on püüdnud oma tegevust hoida teadusliku arutluse raames ja vältida seltsi muutumist kaalukeeleks parteidevahelises kähmluses. Arvan, et seda suunda tuleb jätkata, mis arusaadavalt ei välista teaduslikult põhjendatud ettepanekute avaldamist riigiorganitele ja üldsusele.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI AASTAKOOSOLEKU OTSUS

29. 10. 1993

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosolek, ära kuulanud seltsi esimehe ja revisjonikomisjoni esimehe aruande ja sõnavõtud, otsustas:

1. Võtta seltsi esimehe aruanne teadmiseks.
2. Võtta revisjonikomisjoni aruanne teadmiseks.
3. Seltsi juhatusel jätkata regulaarsete ettekandekoosolekute läbiviimist, leida uusi töövorme seltsi sisulise töö elavdamiseks.
4. Osutada vajadusele luua koostöösidemed ajakirja «Juridica» toimetusega.
5. Muuta üliõpilastööde konkurss regulaarseks, avalikustada konkursi tingimused ülikooli ajalehes ning «Eesti Juristis».
6. Juhatusel, kaasates seltsi liikmeid ning koostöös Eesti Juristide Liidu ja Kohtunike Ühinguga, valmistada ette XVIII Eesti Õigusteadlaste Päev.
7. Jätkata jõupingutusi seltsile ruumide leidmiseks.
8. Juhatusel töötada kuu aja jooksul välja järgmise aruandeperioodi konkreetne töökava (üritused, aeg) ning informeerida sellest kõiki seltsi liikmeid.
9. Anda juhatusele õigus koopteerida juhatusse uusi liikmeid.
10. Juhatusel igal juhul jätkata seltsi aastaraamatu väljaandmist.

ARUANNE EAÕS-I TEGEVUSEST AJAVAHEMIKUL 30. 10. 1993 — 28. 10. 1994

EAÕS-i esimees HEINO SIIGUR

Aruanne hõlmab ajavahemikku 29.10.93 kuni tänaseni. Juhatus on sellel ajavahemikul pidanud 8 koosolekut. Hästi on osa võtnud K. Merusk, A. Leps, F. Luiksaar, H. Pisuke ning laekurina juhatuse koosseisu koopteeritud M. Lokk. Juhatuse tööst on täielikult eemale jäänud hr.-d H. Pütsepp ning L. Saarnits ja U. Lõhmus. Viimase eemalejäämine on seotud tema tööülesannetega Strasbourg'is.

Koosolekutel on arutatud seltsi tegevuskava, võistlustööde korraldamist, XVIII Eesti Õigusteadlaste Päeva ettevalmistamist, tegevuskava täitmist ja kirjastamisküsimusi. Juhatuse tegevust võinuks rohkem kajastada pressis. Artikleid on siiski ilmunud «Eesti Juristis», «Postimehes» jne. J. Adamsi artiklile «Akadeemilisus ja teaduslik konspiratsioon», milles EAÕS-i käsitleti kui põrandaalust riigikorda kukutavat ühingut («Rahva Hääl» nr. 21/27.01.94) avaldati «Rahva Hääles» sama aasta veebruaris seltsi esimehe allkirjaga artikkel, mis oli juhatuse koosolekul läbi arutatud ja heaks kiidetud.

01.10.94 seisuga oli seltsil 114 liiget. Tegevliikmeid oli 110, neist 3 üliõpilast. Välisliikmeid oli 3, auliikmeid oli 2. Aasta jooksul astus seltsi liikmeks 4 inimest, isikliku avalduse alusel lahkus 1. Liikmemaksu mittemaksmise tõttu rohkem kui 1 aasta jooksul on liikmest välja arvatud 18 liiget.

Seltsil oma tööruumi ei ole. Endiselt on raskendatud seltsi tegevus,

eelkõige tutvumine seaduseelnõudega ja ka seltsi raamatukogu ja arhiivi kasutamine.

Vastavalt viimase üldkoosoleku otsusele koostas juhatus 16.11.93 seltsi tegevuskava, mis hõlmas nii arutluskoosolekuid, kirjastusküsimusi jne. Tegevuskava saadeti ka seltsi kõigile liikmetele. Arutluskoosolekutest teatati «Postimehes» ning Tallinnas toimunud koosolekutest «Rahva Hääles», «Päevalehes» ja raadios.

Kavandatud oli 6 ettekandekoosolekut, koosolekud kujunesid edukaks, osavõtjaid oli kuni 150 inimest. Edaspidi oleks vajalik, et n.ö. laiema pinna haaramiseks Tallinnas ja tegevuse mitmekesistamiseks peaks valitama Tallinna sektsiooni büroo, mis võimaldaks tööd paremini koordineerida.

Tartus jäi korraldamata arutelu kuritegevuse vastasest võitlusest, sest siin langesid mõned üritused kokku.

Puudusena tuleb märkida, et arutluskoosolekud ei toimunud alati tegevuskavas ettenähtud ajal.

Juhatus arvab, et arutluskoosolekuid tuleb jätkata. Koosolekud tuleks korraldada koostöös õigusteaduskonnaga, vältimaks dubleerivaid käsitlusi. Vajaduse korral võiks osavõtjate ringi piirata seltsi liikmetega.

Valusaks küsimuseks on olnud kirjastamine, eriti aastaraamatu väljaandmine. Töökavas oli aastaraamatu 1991—1992 väljaandmine ning aastaraamatu 1992—1993 väljaandmise ettevalmistamine, millega oleks oluliselt vähenenud mahajäämus. Juhatuse liige Saarnits, kelle ülesandeks see oli, hoidis laekunud materjale enda käes poolteist aastat ning hoolimata meeldetuletustest ei saanud ta tööga hakkama. 1994. a. juunis tagastas ta käsikirjad juhatusele. Juhatus määras uueks toimetajaks M. Lokk'i, kes käsikirjad toimetas, korraldas nende trükkimise arvutil ning keelelise korrektuuri. Praegu on käsikiri valminud ja selle võib üle anda TÜ kirjastusele. M. Lokk saatis kirjad ka õigusteaduskonna õppetoolidele, Riigikohtule, Justiitsministeeriumile ja Advokatuurile, milledes teatati järgmise aastaraamatu väljaandmisest ja paluti esitada käsikirjad 15. septembriks. Tähtpäevaks ühtegi käsikirja ei saabunud. Ka tähtaja pikendamine ja korduskirjad ei ole asja muutnud. Ilmselt peab tänane üldkoosolek otsustama, kas praegustes tingimustes aastaraamatu väljaandmist jätkata. Kui üldkoosolek otsustab väljaandmist jätkata, tuleb uuel juhatusel moodustada aasta-

raamatu väljaandmiseks eraldi toimkond ja täpselt kindlaks määrata aastaraamatu sisu ja kaastööde esitamise kord.

Eelmise üldkoosoleku otsuse kohaselt kuulutati välja üliõpilastööde konkurss. Kahjuks tuleb tõdeda, et laekus üksnes 2 tööd. Välja on kuulutatud ka teine võistlustöö teemal «Alaealiste kuritegevuse põhjustest». Konkursi kulude katteks ja auhinnafondiks on raha eraldanud kooperatiiv «Praktika ja Teadus» 5000 krooni, auhindade suuruseks oleks 1000, 750 ja 500 krooni. Loodame, et see konkurss annab paremaid tulemusi.

Kõigest eelnevast ei tohi teha aga järeldust, et võistlustööde korraldamine tuleks lõpetada. Need peavad jääma ja osavõtt konkursist peaks kujunema üheks oluliseks eelduseks magistratuuri ja doktorantuuri vastuvõtul. Oleks otstarbekas jõud ühendada ja edaspidi kuulutada võistlustööd välja EAÕS-i, õigusteaduskonna, Riigikohtu, Justiitsministeeriumi ja Advokatuuriga koostöös. Võistlustingimusi tuleks mitmekesistada nii, et oleksid hõlmatud nooremate ja vanemate kursuste üliõpilased, eraldi magistrandid, praktikud jne.

Ei õnnestunud täita ka kavas olnud eestikeelsete õigusterminite selgitava sõnastiku kontseptsiooni väljatöötamise ülesannet. Põhjus — teaduskonnas ei leidunud inimest, kes oleks selle ülesande enda peale võtnud.

28.—29.06.94. toimusid XVIII Eesti Õigusteadlaste Päevad, mille eesmärgiks oli kodu- ja väliseesti juristide koostöö tugevdamine taasiseseisvunud Eesti õigusprobleemide lahendamiseks. Kuulati kokku 7 ettekannet, neist 4 Tallinnas ja 3 Tartus. Osavõtjaid oli ca 200.

XVIII Eesti Õigusteadlaste Päevad viidi läbi koostöös Eesti Juristide Liiduga. Rahalist toetust saadi Avatud Eesti Fondilt, Hansapangalt, Virumaa Kommertspangalt, mille eest neile suur tänu. Päevade materjalid on avaldatud «Eesti Juristis». Uuel juhatusel tuleks siiski kaaluda:

1. õiguspäevade muutmist kahepäevalistes,
2. õiguspäevade korraldamist kindlal ajal,
3. toimkonna moodustamist järgmiste õiguspäevade ettekannete ettevalmistamiseks.

Mis puutub EAÕS-i rahalistesse vahenditesse, siis 22.09.94 seisuga oli arveldusarvel 8194 krooni ja 45 senti.

Eesti Juristide Liit teatas, et lähemal ajal kantakse EAÕS-i arvele üle toetussumma ca 1000 krooni.

Mis puutub sidemetesse teiste organisatsioonidega, siis tihedad on need olnud Eesti Juristide Liiduga. Tänane koosolek peaks võtma seisukoha või andma uuele juhatusele volituse otsustada, kas EJL-ga ühineda või mitte.

Võib-olla edaspidi oleks otstarbekas EAÕS-i esimehe lülitamine õigusteaduskonna nõukogu koosseisu.

Välissidemeid ei ole selts korraldanud.

Sellega lubage mul lõpetada ja tänada juhatuse kõiki liikmeid. Teen teatavaks, et vastavalt põhikirjale seltsi senine juhatus paneb oma volitused maha.

Tänan!

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI AASTAKOOSOLEKU OTSUS

18. 10. 1994

1. Kinnitada EAÕS-i juhatuse aruanne.

2. Lugeda EAÕS-i peaülesandeks käesoleval ajal õigusteadusliku mõtte arendamist, õigusteaduslike teooriate ja välisriikide praktika üldistamist ja tutvustamist, õigusteadusliku uurimistöö laiendamist ja süvendamist.

3. Pidada vajalikuks jätkata Eesti Õigusteadlaste Päevade korraldamist. Kaaluda võimalust nende korraldamiseks eraldi toimkonna loomist, mis hõlmaks mitmesuguste õigusalaste institutsioonide esindajaid, õiguspäevade korraldamist kindlal ajal ja kahepäevastena ning teeside eelneva avaldamisega õigusajakirjade veergudel.

4. Jätkata sidemete tugevdamist õigusteaduskonnaga, ühisüritusena eriti seaduseelnõude ühisarutelude, võistlustööde korraldamise ning kirjanduse väljaandmise valdkondades.

5. Jätkata EAÕS-i aastaraamatute väljaandmist.

6. Jätkata koostööd juristide kutseorganisatsioonidega (kohtunike, prokuröride, notarite jt.) ning Eesti Juristide Liiduga.

7. Regulaarselt avaldada jooksvat informatsiooni massimeedias EAÕS-i tegevusest.

8. Juhatusel otsustavalt parandada organisatsioonilist tööd ning

seltsi liikmete informeerimist ja kaasamist seltsi aastaprogrammi elluviimisele.

9. Juhatusel hiljemalt ühe kuu jooksul välja töötada järgmise, 94/95. aruandeaasta tegevuskava ning saata see teadmiseks EAÕS-i liikmetele.

10. Juhatusel saata järgmise aastakoosoleku otsuse projekt EAÕS-i liikmetele vähemalt 10 päeva enne aastakoosoleku toimumist.

11. Juhatusel koostada 95/96. aruandeaasta tegevuskava projekt üks kuu enne aastakoosolekut ning saata see liikmetele tutvumiseks.

12. Juhatusel kontsentreeruda tegevuses teatud prioriteetidele (näiteks kuritegevuse preventsiooni, omandireformi, põhiseadusliku korra kaitse), et vältida pealiskaudsust ja hajuvust.

13. Vahendite nappust arvestades juhatusel piirata kulukate esindusürituste korraldamist ning suunata kokkuhoitud vahendid organisatsioonilise töö tõhustamiseks.

14. Juhatusel ühe kuu jooksul korraldada Tallinna sektsiooni käivitamine.

ARUANNE EAÕS-I TEGEVUSEST 29. 10. 1994 — 20. 10. 1995

EAÕS-i esimees Rait Maruste

Seltsi põhikirja järgi on seltsi tegevus tsükliline aastakoosolekust aastakoosolekuni ning iga kolme aasta järel tuleb valida seltsi uus juhtkond. Uue juhatuse me valisime aasta tagasi, seepärast on tänane aastakoosolek mõnevõrra rutiinsem.

Mis olid meie tegevusjuhised möödaläinud aastaks? Eelmine aastakoosolek toimus 28. oktoobril 1994 ja sellel muudeti seltsi põhikirja ning valiti 3 aastaks seltsi uus juhatus, s.t. küll ainult esimees, 4 juhatuse liiget ja revisjonikomisjon, kuna ülejäänud juhatuse liikmete valimine ei olnud piisavalt ette valmistatud tol hetkel. Juhatuse esimeheks valiti siinkõneleja, liikmeteks pr.-d Lea Kalm ja Aino-Eevi Lukas ning hr.-d Kaido Pihlakas ja Ando Leps. Aastakoosolek otsustas seda, et 4 ülejäänud juhatuse liiget valitakse kirjaliku hääletuse teel. Selleks seati juhatuse poolt 11. novembril 1994 üles kandidaadid, saadeti valimissedelid seltsi liikmetele postiga ja juhatuse 12. detsembri 1994. a. otsusega koopteeriti juhatusse põhikirja p. 19 alusel hr.-d Heiki Pisuke, Allar Jõks, Tambet Tampuu ja pr. Irene Kull. Selline oli seltsi juhatus möödunud perioodil.

Seltsi liikmelisus on möödunud tegevusperioodi jooksul teisenenud. Tänase päeva seisuga on seltsis 124 liiget, liikmeskonnas on olnud ka teatud liikumine. Ajavahemikus oktoober 1994 kuni oktoober 1995 on seltsist lahkunud 3 liiget — 2 inimest seoses surmaga ja 1 isikliku avalduse alusel (hr. Heinu Koitel). Juurde on tulnud 6

inimest, neist 2 üliõpilast. Seda pole ei palju ega ka vähe. Nagu ikka omaalgatuslike liikumiste puhul on esimene n.ö. puhanguline periood, kus aktiivsus on kõrge ja tegevus massilise iseloomuga. Nüüd on see taandunud ja järele jäänud teatud stabiilsus ning et seda oluliselt laiendada, on vajalik tõsine organisatoorne töö.

Seltsi tegevusperioodi juhendiks või tegevuse aluseks oli möödunud aastakoosoleku otsus ja eelkõige peaks hindama seda, mis otsustatust on ellu viidud. Ma ei hakka tegema inventuuri. Otsuse punktid on enamikul juhtudel realiseeritud, ainuke, mis selgelt tegemata jäänud, on otsuse p. 14, kus juhatust kohustati 1 kuu jooksul käivitama seltsi Tallinna sektsiooni, see vist käima ei läinud. Selle kohta ütlevad ehk paar sõna Tallinna inimesed, kuid meil on tunne, et see niimoodi ei juhtunud. Seadsime eesmärgiks mitte laiaulatuslikku tegevust, vaid süstemaatilist, kindla korrapäraga tegevust ja kavandasime nii, et teha 1 ettekandekoosolek kuus ette kindlaksmääratud plaani alusel, ja mul on heameel öelda seda, et me suutsime sellest kinni pidada ja kavandatu realiseerida. Aasta jooksul toimus kokku 10 ettekandekoosolekut, kaasa arvatud ka Õigusteadlaste Päev. Tundub, et skeem kord kuus kokku tulla ettekandekoosolekuks, kusjuures ettekandekoosolekute aeg ja teemad on ette teada, näis end õigustavat ja meil on igati alust seda jätkata. Teie aastakoosoleku kutse juurde oli lisatud selle kavandatava aasta ettekandekoosolekute temaatika juhatuse poolt pakutuna, aga see ei tähenda seda, et see oleks ette antud ja fikseeritud. Kui teil on täiendusi ja lisandusi, oleks see igati asjakohane.

Kümnel ettekandekoosolekul osales kokku 232 kuulajat, mis teeb keskmiselt 25 inimest ettekandekoosoleku kohta. Kui juurde panna Õigusteadlaste Päev, kus kuulajaid oli tunduvalt rohkem, ning ka täna oli ettekannet kuulamas üle 50 inimese, siis see arv natukene suureneb. Tahan öelda veel seda, et saavutuste pooleks tuleb lugada kindlasti Õigusteadlaste Päev, mis oli selle aasta juunis. See andis päris korraliku resonantsi ka õiguspoliitilises sfääris, nimelt tõuke sellele, et avaliku õiguse problemaatikale pööratakse rohkem tähelepanu, kuigi mitte kõik ei ole sellest veel realiseeritud. Igal juhul see temaatika õnnestus ja kui sellise Õigusteadlaste Päevaga saaksime maha ka järgmisel aastal, mille peaksime korraldama koos Juristide Liiduga Tallinnas, siis oleks selle tulemuslikkus ehk suuremgi.

Märtsis 1995 ilmus trükist EAÕS-i aastaraamat 1991—1992, mis

kõigile seltsi liikmetele ka posti teel laiali saadeti. 1993. a. ettekannete tekste kahjuks ei ole ja seda tegevusaastat jääb kajastama üksnes ülevaade ettekannete temaatikast. Selle tegevusaasta ettekanded on kokku korjatud ja kui siia juurde panna veel tänase aastakoosoleku ettekanne, siis praktiliselt on koos aastaraamatu käsikiri. Võibolla pärastpoole hr. Tambet Tampuu annab sellest ülevaate, aga on lootust, et me saame oma aastaraamatu päris mahukas kujus (loodan, et ka sisukas kujus) peatselt kirjastada ja järgmise aasta alguseks ka välja anda. Eeldused selleks on täiesti olemas.

Küsimus sellest, kuhu võiks siis edasi liikuda? Arvan, et väljakujunenud tööskeem peaks säilima, kuid see on miinimum, mida me peaksime tegema, et jätkata akadeemilise harrastuse tava. Ümbritsev elu on küllalt kiire, närviline ja keegi ei võta eriti vaevaks koormata end sellega, et mõelda mõne üldisema probleemi üle, pidada akadeemilist ettekannet ja kui meie suudame sellise alge elus hoida, siis me oleme teinud võibolla märkimisväärse sammu ja panuse Eesti õiguskultuuri edendamisse. Võibolla peaks eelseisval perioodil rohkem tähelepanu pöörama, nii nagu ka Õigusteadlaste Päeval sai otsustatud, avaliku õiguse väljaarendamisele. See valdkond on kiratsev ja vajab väljaarendamist, sest tema alaareng hakkab riivama juba riikluse normaalset funktsioneerimist. On muidugi iseküsimus, kuivõrd me saame oma tagasihoidlike võimalustega siin tõukeid anda, aga võimalusi on, kasvõi seeläbi, et neid päevakorras hoida, nende üle arutleda, teha võibolla ka ettepanekuid, kui see vajalik on. Ka see on lisatõuge, sest teisi analoogilisi organisatsioone juristkonna hulgas ei ole, kes on oma eesmärgiks seadnud mingilgi viisil teoreetilise valdkonnaga tegeleda. Juristide Liidus see valdkond on päris taandunud ja niipalju kui mina tean, ettekandekoosolekutega seal ei tegelda. Rohkem on taandunud Juristide Liidu tegevus õppepäevadele ja sisse on tulnud kommertslikku alget rohkem kui meie seltsis seda on.

Meil ei ole siiani olnud oma tugipunkti, ruume, kuhu võiks Tartusse tulnud seltsi liige sisse astuda, küsida, mis uut on, vaadata, kas tema isikuandmed on endised jne., mõnikord ka kolleegidega kokku saada. See perspektiiv, et seltsil tekib üks omaette ruum, on olemas Riigikohtule lähedase hoone näol. Protsessid sinnapoole liiguvad ja kui me selle realiseerime, siis võibolla järgmiseks aastakoosolekuks on see võimalus olemas, peale selle annab see võimaluse

korrastada seltsi raamatukogu, mis on olnud siiani laiali pillatud ja korrastamata.

Pean vabandama seda, et seltsi esimehe ülesanne vajus minu peale ettevalmistamatult ja mul pole olnud piisavalt aega, et igapäevaselt hoolitseda selle organisatsioonilise töö eest, mis tegelikult ühte organisatsiooni püsti hoiab. Kui midagi on halvasti tehtud, olge head, andke märku või veel parem, tulge ja lööge käed külge. Amet ei võimalda kõiki asju ise korraldada ja silma peal hoida. Konkreetselt: pean minema kaheks kuuks Eestist ära ja meie organisatsioonil puudub aseesimees, kes esimehe äraolekul asendaks teda. Üks ettepanek koosolekule minu poolt oleks see, et valiksime seltsile ka aseesimehe, kes aitaks seltsi juhtimise küsimusi lahendada. Väljajagatud otsuse projektis on välja pakutud pr. Lea Kalm, kes võiks olla seltsi aseesimees. Sellel on taga ka mõningad praktilised kaalutlused. Kuna seltsi asjaajamine toimub Riigikohtu majas, oleks nii tagatud informatsiooni vahetus ja praktiline töökorraldus. Kui teil on teistsuguseid ettepanekuid ja arvamusi, on need teretulnud.

Sellega ma praegu lõpetaksin. Tahaksin väga, et te peale revisjonikomisjoni esimehe aruannet avaldaksite oma seisukohti selles, kuidas suhtuda väljapakutud otsuse projekti ning järgmise aasta tegevuskavasse. Tänan teid ja kui on küsimusi, vastan neile heameelega niipalju, kui oskan ja suudan.

Küsimusi seltsi esimehele ei olnud.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI AASTAKOOSOLEKU O T S U S

20. 10 1995

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosolek, ära kuulanud seltsi esimehe Rait Maruste ja revisjonikomisjoni aruande ja sõnavõtud,

o t s u s t a s:

1. Kinnitada juhatuse esimehe aruanne.
2. Kinnitada revisjonikomisjoni aruanne.
3. Jätkata tegevust väljakujunenud töösuundades ja -vormides.
4. Valida juhatuse aseesimeheks Lea Kalm.
5. Kiita põhimõtteliselt heaks juhatuse poolt väljapakutud ettekandekoosolekute temaatika ja ajagraafik, mis juhatusel peale täpsustamist saata kahe nädala jooksul peale aastakoosolekut kõigile seltsi liikmetele.
6. Juhatusel viia 1995. a. jooksul lõpule aastaraamatu toimetamine, trükkida see 1. aprilliks 1996 ning seejärel saata kõigile seltsi liikmetele.
7. Eelseisval perioodil pöörata enam tähelepanu avaliku õiguse väljaarendamisele Eestis ning seltsi liikmete jõukohasele kaasamisele selles.

XIX EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEV

Lp. .....

Olete oodatud

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi ja Eesti Juristide Liidu

korraldatavale

XIX EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEVALE

9. juunil 1995 Tartus
Tartu Ülikooli aulas

«ÕIGUSLOOME EESTIS: OOTUSED, TEGELIKKUS, PERSPEKTIIVID»

10.30 **Registreerimine**
Õigusteadlaste päeva avamine
EAÕS-i esimees Rait Maruste
EJL-i esindaja
Õigusteaduskonna dekaan Peep Pruks

11.00 **Ettekanded**
Riigikogu õiguskomisjoni esimees Daimar Liiv
Justiitsminister Paul Varul

13.30 **Vaheaeg**

14.30 **Ettekanded**
Riigikohtu esimees Rait Maruste
Sõnavõtud

18.00 **Koosviibimine kohvikus «Neljas Aste»**

* Ettekanded — 30 minutit
Sõnavõtud — 5—7 minutit

ETTEKANDED JA SÕNAVÕTUD

Riigikogu õiguskomisjoni esimees DAIMAR LIIV

On äärmiselt suur au esineda teie ees siin, Tartu Ülikooli aulas, traditsioonilisel Õigusteadlaste Päeval.

Juba aastakümneid tagasi arutati õigusteadlaste päevadel Eesti õigusteaduse arengule äärmiselt olulisi küsimusi ja vaieldi erinevate õiguskontseptsioonide üle. Oma mõtteteravust ja aastatepikkuse uurimistöö vilju näitasid neil päevadel Eesti õigusteaduse suurkujud, kes olid täiesti arvestatavad õigusteadlased Euroopagi ulatuses.

Samas võib julgelt väita, et nendel päevadel arutatu ei jäänud ainult kitsalt juuraõppejõudude ja -tudengite mõtetesse. Tolleaegsete kõrgete riigitegelaste osavõtt õigusteadlaste päevadest näitab selgelt nende lugupidavat suhtumist Eesti juristidesse ja päevade tähtsust meie riigi arengus. Mitmed päevadel väljaöeldud mõtted leidsid tee poliitikute töölauale ja kajastusid hiljem meie õigusaktides.

Ajaga kaasaskäimist näitab kindlasti ka tänase, arvult juba XIX Õigusteadlaste Päeva teema — «Õigusloome Eestis: ootused, tegelikkus, perspektiivid». Ühtlasi annab see hea võimaluse kokkuvõtte tegemiseks viimase 3 aasta jooksul Eesti juristide ja poliitikute poolt oma riigi õigussüsteemi ülesehitamisel tehtud tööst.

Mul on suur au ja vastutus esineda teie ees ülevaatega õigusloomega seotud küsimustest seadusandliku võimu — Riigikogu — tasandilt. Samas on väga meeldiv, et oma seisukohti esitavad päevadest osavõtjaile ka täitevvõimu esindajana justiitsminister Paul Varul ja

kohtuvõimu poolt Riigkohtu esimees Rait Maruste. Juba ainuüksi selline kooslus sümboliseerib meie riigi kolme võimu soovi arendada senisest tihedamat koostööd ühise vankri vedamisel. Teiselt poolt saab nii õigusloome tänasest seisust ja probleemidest kõige parema ülevaate.

Oma ettekande põhiteema käsitlemist alustaksin väikese tagasivaatega õigusteadlaste päeva lähiajalukku. Üheks oluliseks tähiseks Eesti taasiseseisvumisel ja just selle protsessi õiguslikul tagamisel kujunes päevade traditsiooni taastamine Eesti Akadeemilise Õigusteadlaste Seltsi poolt 1991. aastal. Tookord olid mäletatavasti arutusel aasta hiljem rahvahääletusel vastu võetud uue Eesti Vabariigi Põhiseadusega seotud küsimused. Mitmete väga tunnustatud juristide, nimetagem siin ajapuudusel ainult mõnda — Edgar Talvik, Jüri Kaljuvee, Heinrich Schneider, Ilmar Rebane ja Eerik-Juhan Truuväli — poolt siis väljaöeldud mõtted said suundaandvateks meie põhiseaduse eelnõu ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse vastuvõtmine 1992. a. 28. juuni rahvahääletusel lõi meie seniselt, vägivaldselt pealesurutud õigussüsteemilt lõplikult jalad alt. Uue ja kindla aluse said nii riik, tema kodanikud kui ka õigussüsteem tervikuna. Põhiseaduse ellurakendamiseks ja demokraatliku riigikorra väljaarendamiseks tuli Eestis väga piiratud aja jooksul ära teha 50 aastat takistatud olnud töö ja kiiresti vastu võtta üpris suur arv uusi, tänapäeva nõuetele vastavaid seadusi. Ühekorraga esitati juristidele ja poliitikutele õigusruumi kujundamiseks ääretult kõrged nõuded.

Meie juristid ja poliitikud võtsid selle väljakutse praktiliselt vaidlusteta vastu. Juba 1992. aasta suvel moodustati tolleaegse justiitsministri Märt Raski eestvedamisel töögrupid otseselt põhiseadusest tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamiseks. Selle otsuse strateegilist tähtsust Eesti õigussüsteemi arengule on väga raske üle hinnata. Nendesse töögruppidesse kaasati peaaegu kogu meie juriidiline potentsiaal ja pärast Riigikogu valimisi oli võimalik enamik ettevalmistatud seaduseelnõudest muuta seadusteks.

Esimeseks tõsiselt seadusloomet mõjutanud poliitiliseks muudatuseks, mis Põhiseaduse ja tema rakendamise seaduse vastuvõtmisega kaasnes, oli uue Riigikogu valimine 20. septembril 1992. aastal. Seadusloome seisukohalt kaasnes Riigikogu valimisega väga oluline muudatus — senise ähmaste piirjoontega poliitilise elu korralduse

aluselt astus Eesti ülimalt kiiresti selgelt piiritletud poliitilise riigivõimu ajajärku. Senise valitsusekeskse riigikorralduse asemele tekkis väga selge parlamentaarne riigikorraldus. Seadusloome põhiraskus ja põhiotsused kandusid kiiresti valitsuse tasemelt üle Riigikogule ja valitsus asus täitma oma rolli täidesaatva võimuna.

Tänaseks on valitud uus Riigikogu koosseis ja tehtud esimesed kokkuvõtted eelmise koosseisu tööst. Arvude keeles iseloomustaks Riigikogu VII koosseisu tööd kõige lühemalt kahe ja poole aasta jooksul vastuvõetud õigusaktide arv — 529, millest 429 olid seadused. Kuid see on ainult asja väline pool. Palju tähtsam välisest efektist on Riigikogu sisuline töö.

Sisulise poole pealt tuleb kaheldamatult suurimaks saavutuseks lugeda peaaegu kogu põhiseadusest tuleneva seadustepaketi vastuvõtmist, millega kaasnes põhiseaduse tegeliku ellurakendamise käivitamine. Eriti tähelepanuväärseks demokraatliku riigikorralduse kindlustamise seisukohast võiks pidada just kohtusüsteemile õigusliku aluse loomist ja ka teiste põhiseaduslike institutsioonide (õiguskantsler, riigikontroll, kohalik omavalitsus) tegevusele seadusliku aluse andmist. Väga pika sammu tegi edasi meie eraõigus, mida võib julgesti lugeda teiseks prioriteetseks suunaks Riigikogu töös. Juristile piisab tehtud töö mahu ja tähtsuse mõistmiseks, kui mainida, et kahe ja poole aasta jooksul valmistati ette ja võeti vastu täiesti uued protsessuaalõiguse normid, suur osa uuest tsiviilseadustikust ja iseseisev äriseadustik.

Loomulikult tuli niivõrd suure töömahu juures ette ka ebaõnnestumisi ja mõni valdkond pälvis vajalikust veidi vähem tähelepanu. Viimase näitena võib tuua teatavat seisakut kriminaalõiguse arengus ja vaatamata küllaltki suurele rakenduslikule edule suhteliselt kontrolli alt väljunud tegevust erastamist käsitleva seadustepaketi väljatöötamisel. Siinkohal tahaksin aga selle teema lõpetada, sest tean, et seadusandluse hetkeseisu käsitleb põhjalikumalt härra justiitsminister.

Riigikogu kui seadusandliku võimu tegevuse analüüsi tuleb alustada pilguheitmisest 1992. aasta sügisesse ja vaadelda meie seadusandliku võimu tolleaegset olukorda. Eraldi tuleks vaadelda Riigikogu

1) inimressursside ja

2) materiaalsete ressursside seisundit.

Alustaksin inimestest, sest ilma nende tahte ja osaluseta ei oleks õigusloome üldse võimalik. See teema tuleb omakorda jagada kaheks

— kõigepealt Riigikogu enda liikmed ja seejärel kõik need inimesed, kes on andnud oma panuse Riigikogu töösse. Riigikogu seitsmendat koosseisu iseloomustas õigusloome seisukohast kaks põhilist tunnust — esiteks oli ta harvanähtavalt noor ja seda eriti moodustunud valitsuskoalitsioon. Teiseks oli Riigikogu koosseisus lubamatult vähe juristi haridusega saadikuid.

Mõlemal nimetatud tunnusel olid Riigikogu õigusloomealase töö jaoks teatud plussid ja miinused. Väga noor tuumik andis Riigikogule tavalisest kõrgema optimismi ja tegutsemisvalmiduse ning ka suurema soovi katsetada senikehtinutest erinevaid lahendusi. Noorte soov ennast teostada sundis tervet Riigikogu tunduvalt pingelisemale tööle. Sisuliselt olid valimised väljendanud rahva ootusi kiireteks muudatusteks ja seda usaldust ei soovitud petta. Suurt tähtsust omas seegi, et noor koosseis ei olnud otseselt seotud nõukogude ajal toimunud võimuringkondi haaranud ringkäendusega ja alles tekkivate nn. majanduslike huvigruppidega. See, koos eelnenud aastatel küllaltki kiiresti avanenud maailmast ahmitud ja eelarvamusteta omaksvõetud demokraatlike põhimõtetega, lõi eelduse mitmete tekkivate probleemide lahendamiseks idealistlikest printsiipidest lähtudes ehk riigi üldiste huvide eelistamist mõnede üksikute ühiskonnakihtide huvidele.

Noore koosseisu kaheldamatuks miinuseks oli aga elukogemuse puudumine, mis kajastus kiirustamises ja mõningases läbimõtlematuses eriti opositsioonist ja väidetavalt opositsioonierakondadega seotud spetsialistidelt tulnud ettepanekute arutamisel.

Väga väike juristide arv Riigikogus oli kindlasti üheks Riigikogu töö kvaliteeti alandavaks teguriks, kuid teiselt poolt ei vastanud vähemalt nõukogude ajal hariduse saanud juristide tase oma põhiolemuselt uutele nõuetele. Väga suur nõukogudeaegse juristiharidusega saadikute arv oleks uue olukorraga kohanemise ja uutele nõuetele vastavate seaduste väljatöötamise ning vastuvõtmise tõenäoliselt tunduvalt valulikumaks teinud.

Riigikogu õigusloomealase tööga seotud inimesed võib samuti julgelt jagada kaheks. Üks osa neist olid töötanud juba Ülemnõukogu aparaadis ja omasid küllaltki head ülevaadet meie seadusloome hetkeolukorrast. Nende tähtsust eriti Riigikogu töö kiirel käivitamisel ja teatud õigusliku kultuuri kandmisel on raske üle hinnata. Teise osa Riigikogu abilistest moodustasid alles uue koosseisu töölehakka-

misega seoses tööle võetud spetsialistid. Osa neist olid küllaltki noored ja neil puudus seadusandluse väljatöötamisel eelnev kogemus. Positiivseks küljeks võib nende juures kindlasti pidada soovi eneseteostuseks ja valmidust selle nimel tõsiselt tööd teha.

Mõlemast eelpoolmainitud grupist jäid nii mõnedki erinevatel põhjustel (enamasti suutmatus kaasa tulla pakutud tempoga ja kohanemisraskused situatsioonis, kus tuli hakata täpselt täitma poliitikute käskusid) varsti Riigikogu tööst kõrvale, kuid seda väärtuslikumaks võib pidada just alatiste komisjonide professionaalse teenindava kaadri väljakujunemist nende aastatega. Kindlasti aitas sellele kaasa Riigikogu aparaadi palkade lahutamine ja palkade veidi kõrgem tase valitsusametnike palgaskaalaga võrreldes.

Ja nii olemegi sujuvalt jõudnud Riigikogu käsutuses olnud materiaalsete ressursside juurde. Lisaks Riigikogu personali kõrgetele palkadele oli toimunud suur muudatus Riigikogu liikmete tasustamises. Veel Ülemnõukogu poolt kehtestatud Riigikogu liikmete töö tasustamise süsteem väärtustas pärast 50 aastat tegelikult seadusandja töö. Esialgu ei pööratud sellele olulisele muudatusele erilist tähelepanu (v.a. tõsine nurin Ülemnõukogu liikmete poolt endale määratud kõrgete pensionide suhtes), kuid hiljem hakkas üha enam valijaid küsima, et mida Riigikogu liikmed suure raha eest teevad? Loomulikult sunnib valijate selline küsimus Riigikogu liiget end töös tõsisemalt käsile võtma.

Muudest otseselt seadusloomet ja eriti selle tempot ning korraldust mõjutanud materiaalsetest küsimustest peab kindlasti eraldi ära märkima Riigikogu seadusloomealase töö tehnilise tagamise üleviimist arvutitele. Siinkohal oli meile suureks abiliseks USA, kes tagastamatu abi korras varustas Riigikogu kiiresti tööks vajaliku arvu arvutitega. Arvutite kasutuselevõtt laiendas oluliselt komisjonide tegevuspiire. Kõiki komisjoniliikmeid oli võimalik kiiresti varustada arutamise käigus muutuva seaduse tekstiga ning parandusettepanekutega. Veel tähtsam oli aga, et eelnõude parandamisel ei pidanud neid enam iga kord algusest lõpuni ümber trükkima, vaid parandusi oli võimalik viia sisse ainult muudetavasse tekstiossa.

Materiaalsetest vahenditest rääkides tuleb eraldi ära märkida elektroonilist hääletussüsteemi. See tegi võimalikuks tuua täiskogu ette suurel hulgal parandusettepanekuid ja need kiiresti läbi hääletada.

Muudest materiaalsetest vahenditest kõneldes ei saa rääkimata jätta ka rahast, mis seadusandjale tema töö tagamiseks riigieelarvest jagus. Ainsaks aastaks, mil saame rääkida Riigikogu töö normaalsest

rahastamisest, oli 1994. a. Sel aastal eraldati Riigikogule eelarvest ja lisaeelarvest kokku 41 566 200 krooni, mis moodustas umbes 0,7 protsenti eelarve mahust. Üle poole sellest rahast kulus Riigikogu liikmete ja personali töötasudeks ja pensionide maksmiseks Ülemnõukogu liikmetele. Ülejäänud summast enamus kulus majanduskuludeks ja inventari soetamiseks. Praktiliselt olematud olid aga summad näiteks iseseisvate ekspertiiside teostamiseks. See näitab väga selgelt, et vähemalt seaduseelnõude koostamise osas sõltus Riigikogu nende majandusliku põhjendatuse kontrollil endiselt Valitsusest saadavast informatsioonist. Alles käesoleva koosseisu kokkutulemisel moodustati iseseisev majandusliku analüüsi osakond, mille ülesandeks pandi Riigikogus menetletavatele eelnõudele majandusliku analüüsi teostamine.

Austatud kuulajad! Siinkohal lõpetaksin oma ettekande esimese osa ja asuksin teise osa juurde. Teemaks on seaduseelnõude menetlemine Riigikogus.

Kõige üldisemad piirid eelnõude menetlemiseks Riigikogus andis EV Põhiseadus. Otseselt käsitleb seadusandluse teemat selle VII peatükk «Seadusandlus», kuid mitmed praktikas väga olulised normid on toodud ka IV peatükis «Riigikogu».

Riigikogu pädevust reguleerivas § 65 punktides 1) ja 11) on toodud ära Riigikogu poolt vastu võetavad õigusaktid, milleks on seadused, otsused, avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised. Nende menetlemise ja vastuvõtmise täpsema korra kehtestamise delegeerib põhiseadus §-des 104, 69, 70 ja 71 Riigikogule kodukorra seaduse näol. Riigikogu kodukorra seadus määraski ära seadusloome protsessi Riigikogus. Riigikogu kodukorra seaduse esimene variant võeti vastu küllalt kiiresti pärast Riigikogu kokkutulemist — juba 5. novembril 1992. a. Lisaks põhiseadusele olid tema aluseks 2. aprillil 1990.a. ENSV Ülemnõukogu otsusega «Eesti NSV Ülemnõukogu ajutise töö- ja kodukorra kinnitamise kohta» kinnitatud Eesti NSV Ülemnõukogu ajutine töö- ja kodukord ning veel sama aasta 28. juunil Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusega kinnitatud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglement. Viimatinimetatud aktist on üle võetud näiteks neljast nädalast koosnev töötsükkel, mille kolmel esimesel nädalal toimuvad täiskogu istungid ja neljas on ette nähtud kohtumiseks valijatega. Järjepidevuse heaks näiteks on ka põhiseaduse § 67, mis on praktiliselt sõnasõnaline kordus EV Ülemnõukogu reglemendist.

Vaatamata teatud ajaloolisele sidemele võib siiski julgelt öelda, et Riigikogu kodukord oli uueks kvalitatiivseks tasandiks seadusloome protsessi reguleerimisel. See kajastub juba kasvõi selleski, et EV Ülemnõukogu reglement koosnes ainult 14-st paragrahvist, millele lisandus umbes kümmekond kehtima jäänud paragrahvi ENSV Ülemnõukogu ajutisest töö- ja kodukorrast. 1992. a. Riigikogu kodukorra seaduse versioon sisaldas juba 89 paragrahvi. Mahuliselt veelgi suuremaks — 168 paragrahvi — kujunes aga 1994. a. 15. novembril vastu võetud Riigikogu kodukorra seaduse uus versioon. Tähtsaim põhimõtteline muudatus, mis kodukorra seadusega sisse viidi, oli Riigikogu enamusele võimaluse andmine väga kindlalt dikteerida seadusloomet. Heaks näiteks sellest on piiratud sõnavõttude ja kõnede arv ning kestus ning kolmapäevase töö lõppemise sidumine valitsuse eelnõude läbiarutamisega.

Sisulistest küsimustest rääkides tuleb kindlasti alustada eelnõude esitamisega seotust. Nimelt määrab põhiseaduse § 103 selgelt ära ainult seaduste algatamise õigust omavate isikute ringi. Samas on määramata, kes algatab Riigikogu poolt vastuvõetavad muud aktid. 1992. a. kodukorra seadus nägi otsuste algatamise õiguse ette samale isikute ringile, kuid tulenevalt praktilistest küsimustest (näiteks ametiisikute nimetamise otsused) anti otsuse algatamise õigus ka Riigikogu Juhatusele. Mis puudutab aga avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste algatamist, siis võib siin näha teatud õiguslikku probleemi — nimelt võivad neid algatada vähemalt 1/5 Riigikogu koosseisust ja Riigikogu Juhatus. Mõnes mõttes võib sellises seadusandliku initsiatiivi piiramises leida vastuolu põhiseaduse §-ga 103.

Järgmine suurem muudatus võrreldes Ülemnõukoguga toimus eelnõu menetlemise alustamisega seoses. Nimelt määrab Riigikogu Juhatus vahetult pärast eelnõu üleandmist kindlaks juhtivkomisjoni, kes vastutab eelnõu menetlemise eest kogu menetluse ajal, välja arvatud juhtumid, kui juhtivkomisjon ümber määratakse. Selle korra sisseviimise üheks põhjuseks oli soov vältida nn. keskse komisjoni teket, kes oleks väga suure töömahu tõttu muutunud ainult formaalsuste kontrollijaks. Sellise keskse komisjoni kaotamine sundis tegelikkuses tõsiselt tööle fraktsioonid, kus nende esindaja eelnõu juhtivkomisjonist tutvustas ka teistele liikmetele eelnõu põhiküsimusi ja kujundas avaldatud arvamuste põhjal oma tööd eelnõuga. Sellise süsteemi vaieldamatuks eeliseks on Riigikogu liikmete vähemalt üldjoontes

kursisolek enamike eelnõudega. Samas on tal ka mõned miinused. Kõigepealt tekkisid probleemid nendes fraktsioonides, millel ei olnud liikmeid kõigis komisjonides. Niigi pingelise töö kõrvalt tuli siis täiendavalt süüvida veel oma tegevussfääri otseselt mittekuuluvatesse küsimustesse. Teine miinus oli kahtlemata esialgu teatud normitehnilise ühtsuse kadumine. Viimasest probleemist aitasid ajapikku üle Riigikogu Juhatuse poolt 22. novembril 1993. a. otsusega kinnitatud ja 1995. a. 13. veebruaril muudetud «Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad». Viimaste kohta võiks siinkohal mainida, et tegelikult on see eraldi seaduse materjal ja ühel ilusal päeval võiks nad tõesti muuta seaduseks.

Seaduseelnõude menetlemine Riigikogus jaotati 3 lugemise faasi vahel. Esimese lugemise faas on mõeldud eelnõuga tutvumiseks ja tema edasise arutelu võimalikkuse ja korra kindlaksmääramiseks. Praktika selgitas välja ka mõned 1992. a. kodukorra seaduses olnud kitsaskohad selle faasi suhtes. Nimelt lubas 1992. a. kodukorra seadus esimese lugemise ajal oma arvamust eelnõu kohta väljendada Riigikogu kõigil liikmetel. Tegelikkuses tähendas see eelnõuga tutvumise staadiumi muutmist suureks mokalaadaks ja üsna sageli ei tulnud kõnelejatel meelde, et sõna tuleb võtta ikka eelnõu enda kohta. Sellest kogemusest tulenevalt piiras 1994. a. kodukorra seadus Riigikogu liikmete osaluse arutelust esimesel lugemisel ainult küsimuste esitamisega ja soovi korral läbi fraktsiooni või oma komisjoni ettepaneku tegemisega eelnõu tagasilükkamiseks.

Teiseks kitsaskohaks kujunes võimatus eelnõu teksti enne esimest lugemist koostöös autoriga parandada. Loomulikult näitab see eelnõude ettevalmistamise viletsat kvaliteeti, kuid tuleb siiski arvestada, et Riigikogule ettevalmistatud õigusaktide arv oli väga suur ja tungiv vajadus nende järele põhjustas üpris sageli lihtsalt kiirustamist ja lohakust eelnõu koostamisel. Tendents, et Riigikogu peab näiteks mõne Valitsuse poolt esitatud eelnõu otsast lõpuni ümber kirjutama kasvõi ainult keelelistel kaalutlustel, on kahjuks säilinud ka uue Riigikogu ja Valitsuse ajal. Probleem ise leidis lahenduse uue kodukorraseaduse vastuvõtmisega, millega anti võimalus eelnõu tekst juba enne esimest lugemist koostöös autoriga välja vahetada. Tulevikus oleks siiski mõistlikum taolistest asjadest loobuda ja Riigikogul küllalt rangelt eelnõude kvaliteeti suhtuma hakata.

Pärast esimese lugemise lõpetamist suunatakse eelnõu teisele lugemisele. Teine lugemine on ette nähtud põhjalikuks tööks eelnõuga ja sellesse muudatuste sisseviimiseks. Siinkohal ei ole väga olulisi muudatusi põhimõtetes toimunud. Küll aga võib leida mõne vaieldava nüansi. Näiteks suhtumises Riigikogus kord juba heakskiidetud ettepanekutesse. Nimelt nägi ülemnõukogu reglement ette, et varem hääletatud ja heakskiidetud parandusettepanekuga vastuolus olevat parandusettepanekut hääletusele ei pandud. Riigikogu 1992. a. kodukorra seadus sellist piirangut ei sisalda, küll aga näeb ette üksteist välistavate parandusettepanekute hääletuselepanekut alternatiividena. Praktikas tuli siiski ette olukordi, kus neid alternatiividena ei saanud käsitleda (näiteks oli tegemist sõnastusküsimustega). Seetõttu juhtus mõnel korral nii, et üksteise järel kiideti heaks kaks erinevat sõnastust. Loomulikult tekitas see segadust, kuid reegliks sai, et kehtima jäi viimasena heakskiidetud variant. Teine nüanss selles küsimuses oli valitsuskoalitsiooni väikesest arvulisest ülekaalust aegajalt tekkinud olukord, kus opositsiooni või ka mõne valitsuskoalitsiooni liikme destruktiivsed parandusettepanekud leidsid hääletamisel ootamatult toetust. Sellisel juhul oli siiski vaja võimalust neid muuta. Esialgu toimus see tavaliselt järgmises lugemise voorus ja üpris sageli ei läinud vaja isegi hääletamist. 1994. a. kodukorra seaduse variant nägi siinkohal siiski ette kohustusliku hääletamise. Loomulikult laienes see kohustus kõigile kord juba hääletatud parandusettepanekutele, mis muutis seaduste vastuvõtmise protseduuri veidi kohmakamaks. Unikaalseks näiteks on siin äriseadustik, mille teisel lugemisel tuli seetõttu teha läbi kolm ja pool tundi kestnud hääletamismaraton, mille käigus ainult üks parandusettepanek 320-st sai erineva lahenduse juhtivkomisjoni poolt pakutust.

Teine lugemine lõpeb enamasti eelnõu vastuvõtmisega. Siiski näeb kodukorra seadus ette võimaluse ja teatud juhtudel (eelarve, põhiseaduse muutmine) kolmanda lugemise. Traditsiooniliselt on kolmas lugemine ette nähtud viimaseks viimistluseks ja redaktsiooni parandamiseks. Meie pingelisel seadusloome ajajärgul omas kolmas lugemine teinekord ka sisulise töö tunnuseid. Kuna teise ja kolmanda lugemise vaheaeg oli seadusega kindlaks määratud 1 kuu, siis tekitas see aegajalt raskusi. Nendest saadi üle kolmanda lugemise katkestamise võimaluse kujundamisega. Teoreetiliselt tuleb seda varianti

siiski ebaõigeks pidada, sest nii omandab see faas praktiliselt teise lugemise tunnused. Peaaegu ainsaks erinevuseks on parandusettepanekute esitamise võimaluse piiramine fraktsioonide ja komisjonidega. Lisaks sellele kasutati kolmandat lugemist aeg-ajalt just fraktsioonidesse mittekuuluvate või fraktsioonides väiksemat mõju omavate Riigikogu liikmete vastu, piirates nende võimalusi operatiivselt reageerida muudatustele eelnõus. Sellist käitumist tuleb tõsiselt taunida ja oleks hea, kui kolmas lugemine muutuks tulevikus tõesti ainult redaktsiooniliste paranduste tegemise ja näpuvigade parandamise staadiumiks.

Eelpooltoodust tahaksin teha väikese kokkuvõtte. Seaduseelnõude menetlemine Riigikogus on saanud küllaltki hea õigusliku aluse. Samas on mitmeid nüansse, mis vajaksid tulevikus täpsustamist just selle erinevate staadiumite vahe selgemaks väljatoomiseks.

Loomulikult oleneb Riigikogu töö õigusloome alal eelkõige tema enda liikmete ja Valitsuse koostööst, kuid lisaks sellele on meie õigusloomes üha selgemini näha vajadus saada sõltumatut ekspertabi ja informatsiooni väljaspoolt riiklikke struktuure.

Üheks kohaks, kust sellist abi saada on võimalik, on kindlasti mitmesugused juristide ühendused. Õigusloome seisukohast on väga tähtis, et nende abi jõuaks ka otse Riigikoguni ega piirduks ainult Valitsuse tellimusel eelnõude ettevalmistamisega. Loodan, et seoses riigi majandusliku arenguga on seda tööd tulevikus võimalik ka väärilselt tasustada.

Austatud kuulajad! Loodan, et mu lühike ettekanne andis teile väikese ülevaate kõige põhilisematest probleemidest õigusloome vallas Riigikogu tasemel ja tutvustas teid ka mõne huvipakkuva nüansiga meie poliitikaelu ja õiguse suhetest ning julgustas teid aktiivsemalt osalema meie riigi tuleviku kujundamisel!

Justiitsminister PAUL VARUL

On väga hea meel tervitada teid siin Tartu Ülikooli aulas. Ehkki seadusandlik ja täidesaatev võim asuvad Tallinnas, oleme kokku leppinud selles, et Eesti juura pealinn on ikkagi Tartus. Kõik algab vaimust ning leiab oma väljenduse võimus ja täitev-korraldavas tegevuses.

Mul on edasi enda peaminister Tiit Vähi kõige paremad tervitused, ta tänab kutse eest ja tervitab meie päeva ja päevast osavõtjaid. Peaminister jagab täielikult meie lähtepositsiooni, et pole võimalik üles ehitada riiki ilma tegusa seadusandluseta. Valitsuse prioriteet on seadusloome toetamine ja arendamine.

Minu tänane teema seondub õigusloome ja täidesaatva võimuga. Peamine tähelepanu sealhulgas on pööratud õigusloomele ja justiitsministeeriumi rollile õigusloomes. Hiljuti saabusin tagasi Bukarestist, kus toimus Euroopa justiitsministrite nõupidamine teemal «Justiitsministeeriumi roll riigis». Ühe peamise punktina käsitleti justiitsministeeriumi rolli õigusloomes, mis täpselt haakub tänase teemaga. Peamiselt sain kinnitust meie seisukohtadele ja tõekspidamistele. Selgub, et sõltumata sellest, millisel arengutasemel on Euroopa riigid, õigusloome probleemid on riikides ühesugused, seda isegi lääneriikide ja endiste sotsialistlike riikide vahel.

Käsitleksin oma ettekandes kolme valdkonda:

I. seadusandlik initsiatiiv;

II. seaduseelnõude ettevalmistamine;

III. seadusloome koordineerimine.

Praegu on jälle päevakorda võetud seadusloome eelnõu ettevalmistamine. Umbes 7 aastat tagasi võttis Õigusteaduskonna nõukogu

vastu otsuse seadusloome viimiseks teaduslikult põhjendatud alusele, protseduurireeglite täpsustamiseks ja seadusloome eelnõu väljatöötamiseks. Sellest ajast on eelnõu kallal ka töötatud ja praegu on eelnõu tekst juba sellises staadiumis, et hilissügiseks saaks selle Riigikogule esitada. Käsitledes ettekandes neid kolme valdkonda, teen kõrvalepõikeid ka seadusloome eelnõu lahenduste juurde.

I. Rääkides seadusandlikust initsiatiivist peame aluseks võtma põhiseaduse § 103, mille kohaselt seaduse algatamise õigus on Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil, valitsusel ja presidendil põhiseaduse muutmiseks. Tulenevalt põhiseadusest on loetelu ebaproportsionaalne: liiga palju on nimetatud Riigikogu. Sellega on tekkinud tõsine probleem — seadusandja on hakanud ennast väga tõsiselt võtma seadusandjana, kuna pidevalt tuleb Riigikogu liikmete või komisjonide poolt algatatud seaduseelnõusid. Ühelt poolt on see hea: seadusandja realiseerib talle antud õigust ja võimalust aktiivselt. Teiselt poolt pole sellisel viisil aga võimalik tagada seaduseelnõude nõutaval tasemel kvaliteeti. Tekib probleem, kui Riigikogu poolt algatatud eelnõu esitatakse valitsusele arvamuse andmiseks (sealjuures peab valitsus selle tegema lühikese tähtaja jooksul). Tüüpiline on, et läbi vaadates eelnõu projekti, mis on eelnevalt läbinud ministeeriumide ekspertiisi, jõuab valitsus seisukohale: ideed tasub toetada, kuid ülesehituslikult ja normitehniliselt on asi liiga toores, et oleks võimalik sellisel kujul selle edasine menetlemine, ja otstarbekas oleks eelnõu tervikuna ümber töötada. Samal ajal on Riigikogu menetlus alanud, valituse arvamus jõuab seaduseelnõu esimeseks lugemiseks kohale, võibolla on seaduseelnõu esimene lugemine juba toimunudki valitsuse arvamuse laekumise ajaks ning tekib olukord, kus seadusandlikku initsiatiivi oleks vaja toetada, kuid mitte sellises vormis. Ka valitsusel pole enam võimalik teha midagi muud peale ettepaneku Riigikogule seaduseelnõu tagasivõtmiseks, et moodustada töörühm eelnõu ümbertöötamiseks. Mõnikord on valitsuse ettepanekut aktsepteeritud, kuid sugugi mitte alati. Seadusandliku initsiatiivi osas oleks täiesti normaalne, et Riigikogu kasutaks rohkem võimalust teha ettepanek valitsusele seaduseelnõu algatamiseks vastavalt põhiseaduse §-le 103. Valitsusel on siiski paremad võimalused korrektse eelnõu ettevalmistamiseks alates töögrupi

moodustamisest, ekspertiisi tegemiseks, spetsialistide kaasamiseks jne. Olen isiklikult mitu korda Riigikogule sellist üleskutset esitanud ja toonitaksin seda ka praegu. Riigikogu liikmed saaksid palju parema tulemuse oma suurepärastele ideedele, esitades nõude või taotluse valitsusele välja töötada vastavad eelnõud. See pole etteheide, et Riigikogu ei suuda eelnõud koostada. Praegusel ajal polegi enam võimalik üksi seaduseelnõud koostada. Loomulik oleks, et Riigikogu liikmed kasutaksid seadusandliku initsiatiivi õigust seadustesse üksikute paranduste sisseviimiseks. Normaalne oleks, et enamik seaduseelnõusid käiksid läbi sellise ringi, kus oleks võimalik teha korralik ettevalmistus. See on ka maailmapraktika. Meil on 90.-ndate aastate algusest pärit selline kartus, et seadusandja on tõrjutud tahaplaanile (mõeldes tagasi omaaegse Ülemnõukogu tööle, kus kõik tehti mujal valmis ja seadusandja vaid hääletas) ja nüüd omas Eesti Vabariigis tuleb seadusloomes võtta jäme ots enda kätte. Mujal maailmas on ikkagi välja kujunenud selline praktika, et enamik seaduseelnõusid tuleb valitsuse kaudu ja seadusandjal on alati võimalus esitada tellimusi või teha eelnõusid oma tahte kohaselt ümber. Praegu on kujunemas probleemiks Riigikogus endas algatatud seaduseelnõudega toimuv segadus, kus kõik sooviksid teha eelnõud paremaks, kuid organitoorselt polegi võimalik eelnõud ümber teha. Selle üheks värskemaks näiteks oleks süümevande rikkumise eest sisseviidav kriminaalvastutus.

II. Meie praeguse õigusloome korraldamisel on keskne valdkond seaduseelnõude ettevalmistamine. Põhiline selles on probleem, kuidas korraldada tegevust nii, et saaks ette valmistatud korralik seaduseelnõu. On ju küllalt näiteid sellest, et suure kiirusega seadust vastu võttes ei pöörata tähelepanu eelnõu kvaliteedile, järgides põhimõtet «parem midagi kui üldse mitte midagi». Lõpptulemuseks on see, et kui eelnõu ei ole korralikult ette valmistatud, siis tema parandamise käik võtab kokkuvõttes tunduvalt enam aega kui korraliku eeltöö tulemusena esitatud seaduseelnõu ettevalmistamine. Selliseks näiteks on ravimiseadus, mis on menetluses juba kolmandat aastat.

Ettevalmistav seadusloome eelnõu koosneb 8 peatükist, mille võib põhimõtteliselt jaotada kaheks osaks: eelnõudele esitatavad sisu- ja vorminõuded ning eelnõude menetlemise protseduuriline kulg. Viimast

vaadeldakse kahel juhul: valitsuse poolt või Riigikogus algatatud eelnõu menetlemisena. See tähendab, et seadusest tuleneks põhimõte: Riigikogus algatatud eelnõule peaks olema kohaldatud needsamad nõuded, mida kohaldatakse eelnõudele üldse alates seletuskirjast, finants-majanduslikust põhjendusest, ekspertiisi korraldamise kohustuslikkusest jne. Praegu on see disproportsioon väga suur. Nõuded eelnõudele peaks olema ühesugused.

Valitsuse poolt esitatavate eelnõude puhul on probleemiks õigusloome killustatus erinevate ministeeriumide vahel. 1991. a. moodustati õigusloome komitee, mille eesmärgiks oli koordineerida tegevust ministeeriumide vahel. Komitee ei töötanud kaua, kuna leiti, et see töö oleks justiitsministeeriumi ülesanne. Justiitsministeerium peaks koordineerima tegevust ministeeriumide vahel. Sisuliselt seda praegu ei toimu, kuna ministeeriumid, töötades välja eelnõud omas valdkonnas, esitavad selle esimest korda justiitsministeeriumile juba ministeeriumidega kooskõlastamise etapis. Siis on juba hilja, kuna eelnõu menetlemise tempot on raske peatada. Seadusloome seaduses on kavas see küsimus sätestada nii, et ministeerium peab taotlema justiitsministeeriumilt nõusoleku vastava eelnõu algatamiseks, ministeerium peab esitama seletuskirja, põhjenduse ja justiitsministeerium annab oma nõusoleku. Siis saab justiitsministeerium olla ka seadusloome suunajaks ja koordineerijaks, et ta oleks veendunud, kas sellist eelnõud üldse on vaja, kas tema esitamise järjekord on õige jne. Praegune olukord on ikkagi nii, et fundamentaalsed seadused on paljudel juhtudel tagaplaanil. See sõltub paljuski sellest, kuidas on vastava ministeeriumi finantsolukord. Raha puudumisel võib mõnegi äärmiselt vajaliku seaduse vastuvõtmine viibida, samal ajal kui teises ministeeriumis rahapuudus nii suur ei ole ja koostatakse seaduseelnõusid, millede vastuvõtmisega ei ole nii kiire. Seaduste vastuvõtmise järjekord ei ole praegu korras ja ka rahalised vahendid ei ole õiges proportsioonis. Seadusloome seaduse mõtte kohaselt peaks ka seadusloomeks eraldatavaid rahasid kasutatama otstarbekamalt.

Seaduseelnõude endi kvaliteet iseseisvusperioodil on olnud kasvav, professionaalsus on kogu aeg kasvanud. Ei ole kogu aeg võimalik teha üksi seadust. Rangelt tuleks järgida põhimõtet, et seadusloome peaks algama võrdlevast analüüsist. Esimene lähtealus peaks olema kindel metodoloogiline nõue — piisav võrdlusmaterjal, ja seda on

meil küllalt saada, on ainult töötegemise vaev. Seadused võib selles aspektis jagada kahte gruppi: reformide seadused ja nn. normaalse aja seadused. Esimeste puhul tuleb ise rohkem mõelda ja leida originaalseid lahendeid. Võib õppida ka teiste riikide kogemustest, kuid omad erisused on igas riigis. Normaalse riigi seaduste puhul vastupidi, peab võtma võrdlusmaterjali, selle läbi töötama ja seejärel tegema valikud. See oleks kindel lähteprintsiip, paljudel puhkudel seda pole järgitud. Kui eelnõu on juba esitatud, on hilja hakata uurima teiste riikide kogemust. Eelneva teadmistepagasiga tehtav eelnõude ettevalmistamine peaks olema kindel suund edaspidises seadusloomes.

Keskne probleem on Eesti juristide potentsiaali parem ärakasutamine. Seda pole võimalik teha lihtsalt õigusloomesse haaratud juristide arvukuse suurendamise teel. Seaduseelnõusid saavad teha ikkagi need juristid, kes sihikindlalt tegelevad võrdlusmaterjalidega ja võrdleva analüüsiga. Midagi head ei tule välja sellest, kui mõtleme oma õiguspraktika ja oma seniste teadmiste peale ja teeme uue seaduse. Oluline on, et valmisolevad eelnõud saaksid ka laialdasema arutelu objektiks. Taasiseseisvumise järgselt toimus avalikum arutelu seaduseelnõude üle, ajalehtedes avaldati eelnõusid. Juristidele peab olema kättesaadavam võimalus osaleda eelnõude aruteludes, et eelnõu kallal tehtud teoreetilist tööd siduda praktilise poolega, et hinnata, kuidas see sobib meie praegustesse tingimustesse. Siin oleks väga vajalik meie praktiline kogemus, teatud õigustraditsioon ja kollektiivne mõtlemine.

Omaette küsimus on välisekspertides ja välisabis. Möödunud on aeg, kus igal nädalal käis mõni delegatsioon oma abi pakkumas. Välisrahad ongi mõeldud selleks, et tasustada väliseksperte. Tuleb aga mõelda, kuidas neid väliseksperte siiski ära kasutada. On äärmuslik öelda, et ega neist suurt kasu ei ole. On vaja mõelda, kuidas seda abi oleks otstarbakamalt vaja korraldada. Kui asi piirduks ainult vestlustega, oleks see väheefektiivne. Eelnõusid on vaja tõlkida. Praegu on asi selles osas küllalt normaalne, enamus eelnõusid on ka tõlgitud. Kui eelnõu on tõlgitud, saavad väliseksperdid nendega tutvuda ja anda oma arvamuse, meie saame esitada neile küsimusi ja nemad anda meile oma ideid.

Vaja oleks oluliselt rohkem arendada informatsioonivahetust ja eelkõige nende riikidega, kes on samas olukorras kui meie (näiteks Läti ja Leedu). Ebareaalne oleks ette kujutada, et me Läti ja Leeduga

võiksime moodustada ühised töögrupid. Senine praktiline kogemus pole seda võimalust kinnitanud. Reaalne on informatsiooni — eelnõude ja seaduste — vahetamine, et teada, kuidas ja mida teised teevad. Praegu on vastavad lepingud Läti ja Leedu justiitsministeeriumidega olemas ja me vahetame juba konkreetset informatsiooni ning korraldame ekspertidevahelisi kohtumisi. Sama asi on kokku lepitud Ukraina ja Poolaga, vastastikused õigusabi osutamise lepingud õigusloome vallas on sõlmitud Hollandiga, Saksamaaga, Soomega, Louisiana osariigiga ja saab olema Rootsiga.

Veel üks oluline probleem eelnõude ettevalmistamise juures on nõue eelnõu juurde esitada seletuskiri. Need on senise praktika põhjal öeldes ääretult pinnapealsed. Teiste riikide praktika ja 30.-ndate aastate Eesti enda õigusloome kogemus ütlevad seda, et seaduse ja seletuskirja maht peab olema selline, et seletuskirja maht ületab mitu korda eelnõu enda mahu. Meil on asi praegu vastupidine. Seletuskiri on kehva kursusetöö tasemel, kus enamikel juhtudel ei ole analüüsi ja kus on vaid seaduseelnõu ümberjutustus. Selles mõttes on seadusloome seaduses väga väärtuslik see osa, kus seaduses sätestatakse nõuded seletuskirjadele. Ilma seletuskirjata ei saa eelnõud käiku panna ja need nõuded kehtiksid ka Riigikogu liikmete endi poolt algatatud eelnõudele. Seletuskirjas peab olema põhjendus seaduse vajalikkuse kohta ja arvutused selle kohta, mida see läheb maksma. Meie seaduste juures on oluline probleem see, et meie n.ö. Euroopa standarditele vastavad seadused lähevad riigile üsna palju maksma ning tihti võetakse seadus vastu ja alles siis hakatakse arvutama, nii näiteks on see juhtunud avaliku teenistujate seadusega. Valitsus on praegu järjekindlalt rakendanud reeglit: ühtegi eelnõud ei kiideta heaks, kui ei ole vastust küsimustele: kui palju läheb seaduse kohaldamine maksma ja kas selleks on raha. Tõsiasi on see, et me paratamatult ei saa kõiki seadusi vastu võtta sellisel kujul nagu me tahaksime põhjusel, et rahapuudusel ei ole võimalik neid rakendada.

III. Mis puudutab seadusloome koordineerimist, siis olen eelmiste valdkondadega seoses seda probleemi ka puudutanud. Vastavalt seadusloome eelnõule on 2 koordineerimist. Üks koordineerimine oleks ministeeriumide endi vahel, et oleks koordineeritud see õigusloomealane tegevus, mis leiab väljundi valitsuse poolt esitatavates eel-

nõudes. Teine valdkond on see, et oleks võimalik koordineerida ka seda õigusloomealast initsiatiivi, mis tuleb Riigikogust. Ministeeriumide osas on see planeeritud nii, et igas ministeeriumis oleks oma haldusalas vastu võetud õigusaktide register ja koondregister asuks justiitsministeeriumis, mis oleks lähtebaasiks, et saaks otsustada, mida on vaja parandada või juurde lisada. Siis toimiks mehhanism, et ükski ministeerium ei hakkaks välja pakkuma oma eelnõud nii, et justiitsministeerium saab sellest teada alles eelnõu kooskõlastamise etapis ja tegelik koordineerimine algaks eelnõu idee algatamise staadiumis. Kui Riigikogu seadusloome seaduse vastu võtab, siis ta aktsepteerib ka seda, et mängureeglid oleksid ühtsed kõikide esitatavate eelnõude suhtes.

Keskne küsimus seadusloome koordineerimises on töögrupi koostamine. Palju on räägitud sellest, et töögruppides peaks olema erinevate erialade esindajaid. Majandusteadlased on esitanud juristidele etteheiteid selle kohta, et ei arvestata majandusteaduslike põhjendustega ega kaasata majandusteadlasi seadusloomesse. Majandusteadlaste poolt on kujunenud ka vastav hoiak seaduseelnõude projektide tagasilükkamise tõttu. Kahjuks on olukord kujunenud nii seetõttu, et majandusteadlased armastavad sageli eelnõusid ise kirjutada. Neil on head ideed, kuid majandusteadlase käest ei saa nõuda, et ta oskaks seaduseelnõud kirjutada ja esitatud eelnõud on sageli juriidiliselt kirjaoskamatud. Majandusteadlane peaks esitama põhjendused ja taotlused, tellimuse, ja selle põhjal koostatakse eelnõu. Praktikas on suund, et töögruppides jäävalt ja suurenevalt peab tõusma õigusteadlaste osa. Majandusteadlased, sotsioloogid ja politoloogid peavad olema töögruppidesse kaasatud nii, et nad esitaksid oma ideid ja tellimusi. Kahjuks meil praegu seda ei ole. See on küll primitiivne probleem, kuid tänases Eestis ei ole suudetud ühendada juristide ja majandusteadlaste jõupingutusi töögruppide tasemel. Võib ju küsida, kas Riigikogus on vähe juriste? Arvata võib, et seadusloome kvaliteet sõltub ikkagi sellest, millise kvaliteediga eelnõud esitatakse. Riigikogu koosneb erinevate vaadetega ja erinevate valdkondade inimestest, kes saavad anda sisulisi hinnanguid. Riigikogu ja tema komisjonide roll võiks olla eelnõude kontrollivas tegevuses, pingutused võiks panna ikkagi eelnõude ettevalmistava taseme peale, et komisjonidel ei oleks vaja seaduseelnõusid väga palju ümber töötada.

Mõni sõna ka praegusest seisust.

Reformide seaduste osas tuleks seadusloome nii ruttu kui võimalik lõpetada. Siin on põhiliselt seadused juba olemas. Juhtunud on aga selline asi, mida reformide puhul ei tohi lubada, s.o. on mindud reformide seaduste lõputu parandamise teed. Reformide parandamised võivad iseenesest olla küllaltki õiged, igal parandusel on oma mõte, kuid alati ei saa nendega nõus olla. Reformide puhul pole kunagi nii, et on täielik konsensus. Tuleb aru anda sellest, et reformid on alati valulised, reforme pole võimalik teha nii, et kõigil on hea. Maareformi seaduse puhul on lähtutudki sellest, et teha kirik keset küla, et igaüks saaks midagi. Ma ei tea, kas see on õige, aga siis on niimoodi otsustatud. Pole mõtet seda enam revideerima hakata. Tegelik energia tuleks panna reformide elluviimisele iga hinna eest. Reformide osas ei saa olla lõplikult häid seadusi.

Iga valitsus tahab lubada endale seda, et välja öelda oma seisukohti reformide seaduse osas, kuid tuleks teha üks revideerimine omandireformi aluste seaduse ja maareformi seaduse osas ja seadusandja siis otsustab, milliseid ettepanekuid ta toetab ja milliseid mitte. Edasi tuleks panna punkt: mis on halvasti, on halvasti, mis hästi, on hästi, ja reform kui ajaliselt piiratud nähtus ellu viia.

Normaalse elu seadused võiks ka jaotada kaheks: eraõiguse ja avaliku õiguse seadused. Nende puhul peaks ütlema seda, et ma täiesti toetan põhimõtet: tähelepanu tuleks pöörata avalikule õigusele. Eraõigusega hakkab esimene ring saama ühele poole. Kõige fundamentaalsemad seadused eraõiguses (äriseadustik on vastu võetud, tsiviilseadustiku kolm osa — üldosa, perekonnaseadus ja asjaõigusseadus kehtivad, pärimisseadus on vastuvõtmise äärel, jäänud on võlaõigus, mille reaalselt saaks vastu võtta järgmisel kevadel) oleme üllatavalt kiiresti vastu võtnud. See on saanud teoks ilmselt seetõttu, et kohe otsustati kõrvale jätta vähemtähtsad küsimused. Tsiviilseadustiku puhul kerkib edaspidi üles küsimus, kas minna kodifitseerimise teed või jätta nad eraldi seadustikeks. Tekib kindlasti muidki küsimusi, sest kunagi ei saa ühegi seaduse kohta väita seda, et see oleks lõplikult valmis ja muudatusi sisse viia pole kunagi vaja.

Avalik õigus nõuab praegu enamat tähelepanu ja ilmne aeg on käes kriminaalseadustiku ja kriminaalkohtumenetluse seadustiku vastuvõtmiseks, kardinaalselt tuleks uuendada valitsuse seadust, see on ka praegu käsil. Praegu on meil olemas nii ministeeriumid kui ka

ametid, kusjuures ministeeriumid on juhitavad, ametite nimetuse all olevad sisuliselt väikesed ministeeriumid juhitavad ei ole. Võiks ju küsida, kuivõrd juhitav üldse on praegu Eesti riik tänu sellele, et väga suur võim on ametite käes, mille tegelik õiguslik staatus põhiseadusest kuidagi ei tulene. Põhiküsimus valitsuse seaduse juures on see, kas õnnestub läbi viia nii kardinaalne reform, et põhimõtteliselt ametid kaotada ja viia ametid ministeeriumide alla.

Üks omaette valdkond, mis vajab kiiresti korrastamist ja mida tuleb teha selle aasta jooksul, on õigussüsteemi enda korraldamine. See tähendab, et on vaja vastu võtta sellised seadused, nagu seadusloome seadus, õigusabi seadus, kohtukorralduse seadus, prokuratuuri seadus, valitsuse seadus. Need seadused peaksid andma aluse ka õigussüsteemi arengule.

Siinkohal ma lõpetan ja tänan teid tähelepanu eest!

TEOORIA JA PRAKTIKA PROBLEEME SEONDUVALT PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEGA

Riigikohtu esimees RAIT MARUSTE

Riigikohus ja õiguskantsler on põhiseaduslikkuse järelevalve käigus puutunud korduvalt kokku Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi ka PS) mitmete sätete erineva interpretatsiooni ja kajastamisega seadustes ning muudes õigusaktides, samuti normitehnilist laadi puudustega õigusloomes, mis kanduvad ühest õigusaktist teise. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustes ning õiguskantsleri ettepanekutes, ettekannetes, ülevaadetes ja esinemistes Riigikogus ning taotlustes Riigikohtule on puudustele küll tähelepanu juhitud ja hinnang antud, kuid see on paraku teeninud rohkem olemasolevate konkreetsete rikkumiste ja möödalaskmiste kõrvaldamise kui nende ennetamise eesmärki. Nüüd, mil tööd on alustanud Riigikogu uus koosseis ja Vabariigi Valitsus, muutunud on ka õigusloomes osalejad, peame vajalikuks teavitada asjaosalisi õigusteooria ja -praktika pinnalt tõusetunud probleemiasetustega ning millede teadvustamise kaudu oleks võimalik vähendada, aga ka vältida mõnede vigade kordamist.

I. Põhimõttelised probleemid

Põhiseadus ja võimude lahusus. Valdav osa Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis arutatud kohtuasjadest on ühel või teisel viisil olnud seotud võimude lahususega. Tuleb nõustuda

ja kinnitada, et võimude lahusus on kujunenud demokraatia mõõdupuuks, hoolimata selle kategooria erinevatest tõlgendustest ja rakendusvormidest.

Võimude lahususe teooria puhul peetakse tavaliselt silmas tuntud **kolmikjaotust — seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim,** mida kodanike õiguste ja vabaduste tagamise nimel peavad teostama erinevad võimukandjad. Põhiseaduse (edasp. PS) § 4 kohaselt on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ning tasakaalustatuse põhimõttel. Siin on kolmele traditsioonilisele võimukandjale lisandunud täiendavalt Vabariigi President. Nii võib tekkida kujutlus neljast võimust.

Tegelikult PS §-s 4 Vabariigi Presidendi nimetamine ei tähenda neljanda ehk presidendivõimu kehtestamist. Põhiseaduses sätestatust tuleneb, et nimetatud paragrahvis on tegu mitte võimude, vaid institutsioonide loeteluga, kuhu kuulub ka riigipea ning kellede tegevus on korraldatud "võimude lahususe ning tasakaalustatuse põhimõttel". Sõnaga **"tegevus"** juhitakse otseselt tähelepanu võimu teostajatele ja nende seostatus riigivõimuga on sõnaselgelt sätestatud PS §-des 59, 86 ja 146. **Neid on traditsiooniliselt kolm.** PS-s pole sõnagi juttu presidendivõimust, küll aga märgitakse, et Vabariigi President on Eesti riigipea ja riigikaitse kõrgeim juht. Võimude lahususe klassikalise vormeli järgi kuulub riigipea aga kõrgeima ametiisikuna täidesaatva võimu teostajate hulka.

Põhiseaduse ettevalmistamisel ja koostamisel kõneldi ja kirjutati palju presidendist kui lahusvõimude tasakaalustajast. Kõnesolnud PS § 4 osundab sellele, et Vabariigi Presidendil pole tasakaalustaja funktsioone ega ka selleks vajalikke õigusi, välja arvatud suspensiivse veto õigus. Ta kuulub koos Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtutega lahusvõimude ühtsesse süsteemi täidesaatva võimu koosseisus. Selles suhtes on PS omaks võtnud Lääne-Euroopas üha enam poolehoidu leidva kontseptsiooni, mille kohaselt võimude tasakaal luuakse omavaheliste funktsionaalsete seoste baasil. Küll aga on Vabariigi Presidendil teatud poliitilise tasakaalustaja roll, see aga on omaette ning situatiivse tähendusega teema.

Seoses eeltoodud kontseptuaalse lahendusega on vaja nii **õigusloomes kui ka rakenduspraktikas** juhtida tähelepanu järgmistele asjaoludele:

1. Võimude lahusus ei tähenda võimude paljusust. Küsimus seisneb

riigivõimu kui terviku erinevates tahkudes ja nendevahelistes suhetes. Algselt seostus võimude lahusus võimu teostamise jaotamisega erinevate seisuste vahel, seejärel riigifunktsioone täitvate organite vahel ning veelgi hiljem, õigusriigi raames, õiguskorra põhifunktsioone realiseerivate organite vahel kas eraldus-, valdavus- või tasakaalusüsteemi alusel. **Meie PS on aktsepteerinud tasakaalusüsteemi.**

2. **Tasakaalusüsteemi** iseloomustab see, et riigivõimu teostavad organid, välja arvatud osaliselt kohtud, on vastastikuses sõltuvuses, kusjuures tegu on mitte materiaalõigusliku, vaid **funktsionaalse (protsessuaalse) sõltuvusega,** mis peab tagama nende vastastikuse toime piiramise ja tasakaalustamise. See on teoorias ilus, kuid siit meie põhilised hädad algavad. Põhiseadus deklareerib küll üldsätetes lahusvõimude tasakaalusüsteemi rakendamist, kuid sisulise tasakaalustamise õigusliku mehhanismi puudulikkuse, selle juhuslikkuse, vastutamatuse, kogu vastava regulaatsiooni lünklikkuse tõttu kumavad meil läbi hoopis otsesed suundumused valdavussüsteemi poole, kus võimuteostajad sõltuvad ühest kesksest organist. Seda suundumust on märgata olnud nii seadusandja kui ka täidesaatvate organite tegevuses. Juba Riigikogu pädevus näitab, et temast on saanud mitte üksnes seadusandja, vaid ka osaliselt kõrgem riigivõimu teostaja. Täidesaatev võim on aga omakorda laiendanud normiloomingut ja haldusaparaati. Näiteks maavalitsuste olemasolu kaudu on meil nüüd kahetasandiline haldusaparaat ja ühetasandiline kohalik omavalitsus.

3. Kuigi tasakaalusüsteemi puhul on riigivõimu teostajad funktsionaalselt seotud, kehtib siin riigivõimu iga põhifunktsiooni valdkonnas kõrgeimate organite moodustamise **autonoomne kreatsiooniprintsiip, teise põhifunktsiooni (võimu) aktide vastuvõtmise ning ametite ühitamise keeld**. Seda tunnistab üheselt ka PS, mille § 63 nõue näiteks on kategooriline: Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis. Lisaks sellele ei tohi PS § 99 kohaselt Vabariigi Valitsuse liikmed kuuluda ka tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse.

4. Põhiseaduse kohaselt on riigipea ja Vabariigi Valitsuse suhted rajatud **dualismi kinnisele printsiibile,** välja arvatud PS §-des 87 p.3 ja 78 p.9 ning p.10 ettenähtud juhtudel. See aga tähendab, et nii Vabariigi Presidendil kui ka Vabariigi Valitsusel on täidesaatva riigivõimu teostamisel oma pädevus ja nad ei saa tungida teineteise pädevuspiiridesse. Muidu aga on mõlemad organid oma ülesannete

ja volituste realiseerimisel tihedas suhtlemises, kusjuures Vabariigi Presidendi tegevust siduvate funktsionaalsete seoste arv on tunduvalt suurem. Sellisest Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse suhete dualismi põhimõttest lähtus Riigikohus ka oma esimese põhiseadusliikkuse järelevalve kohtuasja, nimelt riigivapi seaduse põhiseadusele vastavuse küsimuse lahendamisel, leides, et vaidlus ei puudutanud otseselt võimude lahususe, vaid täidesaatva võimu sisemist küsimust (vt. RT I 1993, 43, 636).

5. Võimude lahususe teooria oma traditsioonilisel kujul hõlmab riigi keskorganite suhteid. Pärast Teist maailmasõda on teoreetilises kirjanduses üha sagedamini hakatud kõnelema võimu lahususe ja tasakaalustamise teooria täiustumisest **vertikaalliinis toimivate suhetega.** Need on keskorganite suhted üksikisikute ja kodanike, parteide, riigi kohahaldus- (kohalike riigihaldus-) ja kohalike omavalitsusorganitega, samuti riigi suhted tsiviilühiskonnaga tervikuna. Sellise käsituse puhul saab võimude lahususe ning tasakaalustamise teooria laiema rakendusala ja konkreetsema väljendusvormi, kujunedes ühtlasi riigielu hõlmavaks süsteemseks tervikuks. Neid küsimusi on ühel või teisel määral käsitletud põhiseaduses, seadustes ning muudes õigusaktides, kuid tihtipeale erinevatest eesmärkidest lähtuvalt. Nii **normiloojatele, realiseerijatele kui ka järelevalve teostajatele** on oluline terviku tunnetus. Seega on võimude lahususe ja tasakaalustamise horisontaalsete ning vertikaalsete suhete ühendamisel eeskätt metodoloogiline tähtsus, aidates paremini mõista õigusreguleerimise lünki ja «hõõrdumisi» ning liita lahendamist vajavaid küsimusi sääraasesse loogilisse süsteemi, mille eesmärgiks on:

1) inimese ja riigi suhete humaniseerimine, inimese kollektiivi varjust väljatoomine ning isikliku mõõte väärtustamine;

2) parteide rolli määratlemine riiklikus tegevuses;

3) riigi keskhalduse ja riigi kohahaldus- (kohalike riigihaldus-) ning kohalike omavalitsusorganite suhete rajamine detsentralisatsiooni põhimõttele;

4) riikluse määra fikseerimine ühiskonnas;

5) vahetu demokraatia arendamine, eelkõige kohalike küsimuste otsustamisel.

Seadusloomeprotsess ja seadused. Tavaarusaama järgi väidetakse, et seadusandlik ehk seadusloomeprotsess lõpeb siis, kui seadus jõustub. Niisugune variant toimub tõepoolest siis, kui riigipea on

seadusandluse osaorgan ning seaduse vormistamine, kinnitamine, väljakuulutamine ja avaldamine on seadusandlusprotsessi toimingud. Ilma nende toiminguteta ei saa kõnelda mingist seadusest. Seaduseelnõu vastuvõtmine kujutaks sel juhul vaid seadusotsust, mitte aga rakendusküpset seadust.

Meie PS kohaselt on aga seaduste väljakuulutamine ja kinnitamine eraldatud Riigikogu seadusloomeprotsessist ning antud Vabariigi Presidendi kui riigipea ja kõrgeima riigihaldusorgani pädevusse. Kinnitamine ja seaduste väljakuulutamine on haldusfunktsioon. President kas kinnitab seda või kasutab vetoõigust. Kinnitamine toimub seaduse väljakuulutamise otsuse vastuvõtmise teel, mis kujutab endast seaduse avaldamiskäsku. Veto on alati haldusakt ja kajastab sanktsioneerimisõiguse negatiivset külge.

Seadus jõustub kas üldises korras kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist või seaduses eneses ettenähtud tähtajal või päeval. See aga tähendab, et PS § 108 lubab seaduses eneses kümnepäevast *vacatio legise* aega sätestada ka teisiti, kas lühendada või pikendada. Sellest aga ei tulene, et PS võimaldaks loobuda Riigi Teatajas avaldamise nõudest kui seaduse või muu üldakti jõustumise vajalikust tingimusest.

Seoses seadusloomeprotsessi ja seadustega vajab täpsustamist ka järelevalve kord nende, s.o. seaduste PS-le vastavuse üle. Arusaam, et järelevalvet saab teostada vaid jõustunud aktide üle, kehtib kahe erandiga Riigikohtu osas vastavalt Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele, aga mitte õiguskantsleri kohta. Põhiseadus ja Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus ei keela õiguskantslerit alustamast järelevalvet pärast seaduse avaldamist Riigi Teatajas. Kui õiguskantsler leiab, et seadus on PS-ga vastuolus, võib ta teha Riigikogule ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla. Tõrge tekib siis, kui seadus ei ole kahekümne päeva jooksul PS-ga kooskõlla viidud ja seadus ise ei ole veel jõustunud, sest seaduses eneses võidakse kehtestada mitmekuuline hilisem jõustumise tähtaeg pärast avaldamist. Õiguskantsler saab pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada kehtetuks vaid jõustunud seadus. Seetõttu oleks otstarbekohane muuta Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust selles osas, et põhiseaduslikkuse järelevalvet oleks võimalik teostada koheselt pärast seaduste ja muude õigustloovate aktide avaldamist. Siin pole karta ka etteheidet, et õigus-

kantsler ja Riigikohus sekkuksid Riigikogu ning Vabariigi Presidendi tegevusse, sest nende töö on tehtud. Plusspooleks on aga see, et järelevalveprotsessis ilmnenud seaduslikkuse rikkumisi on võimalik hakata juba enne seaduse jõustumist kõrvaldama.

Põhiseaduslikkuse järelevalve käigus on ilmnenud vajadus juhtida tähelepanu õigusaktide, eeskätt seaduste eripärale ja õigusjõule. Eristame põhiseadust ja põhiseadusest tulenevaid konstitutsioonilisi seadusi, mis on loetletud PS §-s 104. Siia võib lisada veel ühe liigi põhiseadusest tulenevaid seadusi, mis on sätestatud otseselt selle teistes paragrahvides või seadused, ilma milleta ei realiseeru põhiseaduses kirjapandu. Ülejäänud on nn. harilikud seadused. Võib kasutada ka teisi seaduste liigitamise aluseid, kuid antud käsitluses peame vajalikuks peatuda eeskõige konstitutsioonilistel seadustel.

Konstitutsioonilised seadused erinevad teistest seadustest kolme tunnuse poolest:

1) nad on põhiseaduse järel teisel kohal õigusaktide süsteemis;

2) võetakse vastu erikorras — Riigikogu kooseisu häälteenamusega;

3) välistatakse nende kehtestamine, muutmine ja tühistamine Vabariigi Presidendi seadlusega. Järelikult saab neid muuta ja täiendada vaid omaette muutmise ning täiendamise seadusega analoogselt nende arutamise, vastuvõtmise ning jõustumise korrale. Konstitutsiooniliste seaduste muutmine ja täiendamine harilike seadustega peaks olema välistatud nii sisulistel kaalutlustel kui ka protseduuriliselt. Neid põhimõtteid oleks soovitav järgida ka harilike seaduste muutmise ning täiendamise puhul. Muudatusi teistes seadustes võiks teha üksnes siis, kui need seadused on sisuliselt seotud. Vastasel korral võivad need muudatused ja täiendused jääda suure tõenäosusega tähelepanuta. Eriti siis, kui seaduse muudatusi või täiendamisi tehakse sageli. Muudatuste ja täienduste puhul, mis kanduvad teistesse seadustesse, oleks otstarbekohane taastada Eesti omaaegne praktika, kus muudetud ning täiendatud tekstiosad esitatakse kas paragrahvide, punktide või alapunktide viisi tervikuna, mitte aga jutumärkide abil pitsitatuna vana teksti sõnastusse.

Õigustloovate aktide olemusest. PS §-des 139 lg.1, 142 lg.1 ja 143 kasutatakse terminit "õigustloov akt". Põhiseaduse järgi teostab õiguskantsler järelevalvet mitte kõigi õigusaktide, vaid seadusandliku

ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Põhiseaduse ning Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduses ettenähtud järelevalvet eraldab Halduskohtumenetluse seadustikuga sätestatud halduskohtu pädevusest muude erisuste kõrval lähtealusena õigusaktide liigitamise õigustloovateks aktideks ja õigusaktideks, milledel ei ole õigustloovat sisu. Vastavalt Halduskohtumenetluse seadustiku §-le 3 lg.2 p.2 ei kuulu halduskohtu pädevusse taotlused ja kaebused õigustloova akti peale, mis kuuluvad lahendamisele Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega sätestatud korras. Osundatud seaduse § 4 lg.3 kohaselt võib halduskohtusse kaevata või protestida antud seaduse paragrahvis loetletud organi, asutuse või ametiisiku õigusakti peale, millel ei ole õigustloovat sisu. Seega on kehtiv õigus antud ajas ja ruumis jaotanud õiguskantsleri, Riigikohtu ja halduskohtu kompetentsi lähtuvalt **õigustloovast aktist ja õigusaktist, millel ei ole õigustloovat sisu.**

Õiguse üldakt loob nii objektiivset kui ka subjektiivset õigust, õiguse üksikaktiga aga rakendatakse subjektiivset õigust. Teoreetiliselt jääb õiguse üld- ja üksikakti eristamine ning nende seos õigustloovasse akti vaieldavaks. Õiguskantsleri poolt tehtava järelevalve praktikas on käsitletud õigustloovat akti õiguse üldaktina (normatiivaktina), mis sisaldab käitumise üldreegleid — normeloovaid õigusi ja kohustusi impersonaalselt ning õigustloovat sisu mitteomavat õigusakti üksikaktina, millega reguleeritakse konkreetset õigussuhet või personifitseeritud juhtumit. Antud käsitlusest tulenevalt on võimalik vältida praktikas kahetsusväärselt tihti esinevat õiguse üld- ja üksikaktide vormi ja sisu segiajamist. Harva, kuid siiski esineb ka taolist ja teadlikult aktide segiajamist, et vältida järelevalvet.

Vabariigi Valitsuse ja ministrite aktid. Nende aktide ühisnimetajaks on keskhaldusaktid. Nad moodustavad kõige arvukama osa meie riigi õigusaktide süsteemis. Rohkesti on nendega tekkinud ka seaduslikkusega seotud küsimusi, mis tingib Vabariigi Valitsuse ja ministrite aktide lähema käsitlemise, lähtudes nende seaduslikkuse hindamisel pädevuse, protseduuri, sisu ning vormi nõuetest.

Pädevuse ehk kompetentsi kriteeriume on erinevate teoreetikute poolt ja eri aegadel käsitletud erinevalt. Üks variantidest, mis sobib lähtealuseks tänapäevalgi, on järgmine: **õigusakte annavad välja organid või ametiisikud,** kes selleks on seaduse alusel volitatud

ning üksnes neile antud pädevuse piirides. **Õigusakti andja peab selleks olema volitatud nii ruumiliselt kui esemeliselt.**

Ruumiline pädevus tähendab volitust teostada avalikku võimu õigusaktide andmise teel kindlas õigusruumis või selle teatavas osas. Vabariigi Valitsusel ja ministril on selliseks õigusruumiks Eesti territoorium.

Esemeline pädevus kujutab endast avalike ülesannete, kohustuste ja õiguste kogumit, mida avaliku võimu organ või ametiisik on kohustatud täitma. Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu Eestis, konkreetseid valitsemisalasid korraldavad ministeeriumid, kohalik omavalitsus lahendab kohaliku elu küsimusi vastaval territooriumil. Seetõttu võib kõnelda üld- ja erihaldusorganitest ja nende õigustloovatest aktidest ning kohalikest omavalitsustest ja nende õigustloovatest aktidest. Nii täidesaatva riigivõimu kui kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid üldaktidena peavad olema kooskõlas nende aktide aluseks olevate seadustega. Selles tähenduses konkreetse kohaliku omavalitsuse õigustloov akt, mis kehtib antud haldusterritooriumil, ei ole seaduse suhtes madalama õigusjõuga kui täidesaatva riigivõimu õigustloov akt. Mõlemal nimetatud juhul rakendatakse seadust ja mõlemad õigustloovad aktid on seaduse suhtes *secundum legem* aktid. Kuna täidesaatva riigivõimu teostamiseks antakse seaduse alusel ja täitmiseks õiguse üldakte, mis on kohustuslikud täitmiseks kogu riigi territooriumil, siis niisugused aktid on kohustuslikud täitmiseks ka kohalikele omavalitsustele

Põhiseaduse § 3 näeb ette, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See on PS üldnõue ning selle nõude järgimine on eelduseks riigivõimu teostamise seaduslikkusele. PS § 87 p. 3 täpsustab, et Vabariigi Valitsus korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidandi aktide täitmist ning sama paragrahvi p. 6 kohaselt valitsus annab seaduste alusel ja täitmiseks määrusi ning korraldusi. Mis puutub ministritesse, siis nemad annavad PS § 94 2.lõike alusel oma valitsemisalasse kuuluvates küsimustes seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju. Kui siia lisada, et **Eesti Vabariigi Põhiseadus ei tunnista detsentraliseeritud seadusandlust (legislatsiooni),** siis võib teha siit **järgmised järeldused.**

Esiteks, kogu seadusandlusfunktsioon on koondatud Riigikogu kätte ja täidesaatev riigivõim on allutatud seadusele. PS § 109 teeb

sellesse üldreeglisse vaid ühe erandi: kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja. Seadlus, mida rahvusvaheline üldsus tunneb dekreedi nimetuse all, on riigihalduse seadusejõuline üldakt. Teooria tunneb teatavasti **kolme liiki dekreete — hädadekreete, dekreetseadusi ja erakorralisi dekreete**. Presidendi seadlused kuuluvad hädadekreetide hulka ja kui Riigikogu on kokku tulnud, siis esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.

Teiseks, neis tingimustes, kus ainsaks **seadusandjaks on Riigikogu,** saavad põhiseaduse alusel **Vabariigi Valitsus ja ministrid anda õigusakte vaid seaduste alusel ja täitmiseks.**

Õigusteooria ja praktika tunnevad **kaht volituste liiki: generaaldelegatsioon ja spetsiaaldelegatsioon.**

Määruse andmiseks seadusandja poolt sätestatud **generaaldelegatsioon** tähendab üldist pädevust määruse andmiseks ja selle kestvaks teostamiseks. **Spetasiaaldelegatsioon** on ühekordne volitus määruse andmiseks ja peaks sisalduma konkreetses seaduses ning on seaduse jõusolemise ajal kestvaks volituseks. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 3 1. lõige sätestab, et riigivõimu teostatkse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ja osutab täidesaatva riigivõimu teostamise põhiprintsiibile, et toimida saab üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel ning see on määruse andjale ülimuslik nõue, nagu ka jõustunud rahvusvahelised lepingud ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid. Antud käsitluses jätaksime kõrvale rahvusvahelised lepingud ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid ning püüaksime jõuda selgusele **määruse andmise mahus ja ulatuses.**

Õigusteoreetilistest seisukohtadest lähtuvalt **eristatakse määrusi** ***intra legem, praeter legem ja contra legem.***

Määrused *intra legem* on haldusaktid, millega administratsioon on volitatud rakendama kehtivat seadust ning see peab olema põhiseaduse ja seadusega kooskõlas. PS §-de 87 p.6 ja 94 lg.2 kohaselt saavad Vabariigi Valitsus ja ministrid anda *intra legem* määrusi ehk teisitisõnu anda määrusi igakordse sõnaselge erivolituse alusel ja täitmiseks. Näiteks, määrustega ei saa täiendada või muuta seaduses sätestamata või ka sätestatud legaaldefinitsioone. Samuti ei saa mää-

rustega kehtestada ühtegi uut materiaalõiguse normi, kui see volitus ei tulene otseselt seadusest enesest. Volitus sõnastuses "tagab" ja "korraldab" ei anna õigust määruse andmiseks ja uute normide kehtestamiseks.

Määrused *praeter legem* on haldusaktid, mis reguleerivad neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel korraldatud ja milleks on vajalik luua uut õigust. Teoreetiliselt peavad sellised õigusaktid olema kooskõlas volitava seaduse põhimõtetega ning vältima vastuolusid ehk kollisioone analoogilist valdkonda reguleerivate seadustega. Nimetatud määruse liik tuleb kõne alla õiguslikult reguleerimata valdkondades ja seaduses sätestatud delegatsiooninormi alusel, milles nähakse ette seaduse reguleerimise ese (küsimuste ring), maht ja ulatus ning ajalised piirid määruse andmiseks. Seadusest sõltumatuid määrusi, mille andmine tuleneb "vajadusest" veel reguleerimata suhteid sätestada, kuid mille andmise aluseks ei ole seadusandja otsest volitust, tuleb käsitleda *preater legem* määrustena ning saab kvalifitseerida kui põhiseadusliku volituse ületamisena (PS § 87 p.3 ja 6) ja sellisena antud määrus on vastuolus põhiseadusega.

Siinjuures tuleb eriti rõhutada, et põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiramine on võimalik ainult kooskõlas põhiseadusega (§ 11). Näiteks, PS § 26 keelab riigiasutustel, kohalikel omavalitsustel ja nende ametiisikutel sekkuda perekonna- ja eraellu muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Sama põhimõte, et põhiõiguste ja -vabaduste võimalikke piiranguid tohib kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga, on sätestatud veel PS §-des 33 ja 43. See põhimõte on absoluutne ning välistab võimaluse kehtestada põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid seadusest allpoolseisvate õigusaktidega. Antud juhul tuletame meelde Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsust 12.jaanuarist 1994.a., mil rahuldati õiguskantsleri taotlus ja tunnistati Vabariigi Valitsuse 23.juuli 1993.a. määruse nr. 233 ""Riigi Kaitsepolitseiameti põhimääruse" ja "Operatiivtehnilise erimeetmete rakendamise ajutise korra" kinnitamine" p.2 kehtetuks (vt. RT I 1994, 8, 130).

Määrused *contra legem* on haldusaktid, millega võidakse muuta ja tühistada varem antud seadusi. Riikide praktikas on niisugused määrused erandlikud ja nende andmise õigus eeldab reeglina põhiseaduslikku *expressis verbis* volitust. Eesti Vabariigi Põhiseadus niisugust volitust ette ei näe.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused *praeter legem* ja *contra legem* täiendavad või asendavad seadusi ning need ei ole meie Põhiseaduse järgi õiguspärased, sest põhiseadus ei näe ette detsentraliseeritud legislatsiooni. Määruse andmise üldreegel tuleneb PS §-dest 3, 87 punktidest 3 ja 6 ja 94 lg.2 ja õigusriigile omastest põhimõtetest lähtuvalt saavad nii **Vabariigi Valitsus kui ka ministrid anda *intra legem* määrusi.**

Kolmandaks nõuab PS vahetegu üld- ja üksikaktide vahel, nähes ette eri aktiliigid: Vabariigi Valitsusel määrused ja korraldused, ministritel — määrused ning käskkirjad. Õigusreguleerimispraktika pole selles aga järjekindel: määrustes leidub sageli üksiknorme, korraldustes ja käskkirjades üldnorme. Isegi kõik seadused pole üldaktid ning mitmed otsused on üldregulatiivse toimega. Õigusloome protsessis osutub range vahetegu üld- ja üksikaktide vahel küll raskeks, kuid õigusaktide kasutajate ja realiseerijate ning järelevalve tegijate huvides on see igati vajalik. Eelkõige juba sellepärast, et üksikakt peab olema kooskõlas üldaktiga.

Teooria ja praktika ei anna ka ühest vastust küsimusele, kas seaduseandja võib seaduse konkretiseerimist delegeerida ainult valitsusele või ühtlasi temast mööda minnes otse asjaomasele ministrile. Kuigi vastust sellele on otsitud üht või teist viisi, tundub lahenduse võti olema eelkõige haldusaparaadi struktuurisuhetes. Tsentraliseeritud haldusaparaadi puhul toimub samuti delegeerimine hierarhilist astmestikku pidi ülalt alla. See aga tähendaks, et seadusandja saab delegeerida eelpoolväljendatud põhimõtetest tulenevalt volitust eeskätt Vabariigi Valitsusele ja seejärel ministrile määruse andmiseks. PS § 87 p. 2 alusel Vabariigi Valitsus suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust ning Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt toimub see ministrite kaudu. Vabariigi Valitsuse seadusega on valitsusel õigus tühistada ministri määrusi ja käskkirju, mis ei ole kooskõlas põhiseaduse, seaduste, Vabariigi Presidendi seadluste, valitsuse määruste ja korraldustega. Antud seaduse konstruktsioonist tuleneb loogiliselt, et Vabariigi Valitsuse määrused on ministri määruste suhtes kõrgema õigusjõuga.

Seevastu detsentraliseeritud riigihalduse korral on võimalik otsene delegatsioon asjaomasele ministrile määruse andmiseks. Viimast nõuab erinevuse täpsustamine seadusega ja põhimõttel, et tsentraliseeritud struktuurisuhete korral ministrite määrused alluvad valitsuse

määrustele ja detsentraliseeritud haldusaparaadi puhul on nad koordinatsioonisuhetes. Siinjuures tuleks eriti rõhutada, et **seadusandja poolt antud õigust Vabariigi Valitsusele ja/või ministrile määruse andmiseks ei saa üks ega teine edasi delegeerida.** Vastupidise näite võib tuua Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1995.a. 11. jaanuari otsusest, milles märgiti, et Välismaalaste seadus ei anna Vabariigi Valitsusele õigust volitada siseministrit andma määrusi selle seaduse täitmiseks ja seetõttu on siseministri 3.veebruari 1994.a. määrusega nr. 3 kinnitatud "Välismaalastele elamis- ja töölubade väljaandmise ja pikendamise eeskirjad" (edaspidi — Eeskirjad) antud pädevust ületades ning siseministri nimetatud määrus ja sellega kinnitatud Eeskirjad vastuolus PS §-ga 94 lg.2 (vt. RT I 1995, 9, 112).

Neljandaks rõhuasetuseks ja ühtlasi probleemiks on nii seaduste kui ka seaduse alusel antud määruste tagasiulatuva jõu ja avalikustamise küsimus. PS § 108 kehtestab, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. PS § 3 lg. 2 kohaselt seadused avaldatakse ettenähtud korras, kusjuures täitmiseks saavad kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused. Seega ei saa Põhiseaduses kehtestatud üldreegli kohaselt juttu ollagi seaduse tagasiulatuvast jõust, kui Põhiseadus seda otsuselt ei luba. Meie põhiseaduses ongi sätestatud seaduse tagasiulatuva jõu kohta 3 juhtumit.

Esiteks, PS § 23 lg.2 kohaselt kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õigusrikkumise toimepaneku ajal. Kui seadus sätestab pärast õigusrikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.

Teiseks, PS § 118 lg. 1 kohaselt Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest.

Kolmandaks, Põhiseaduse preambula kohaselt on Eesti riik rajatud nn. "kolmele vaalale": vabadusele, õiglusele ja õigusele. Sellest lähtuvalt kehtivad meil ka õiguse üldpõhimõtted. PS § 10 lisab, et käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ja kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele. Ülaltoodust tulenevalt Põhiseadus ja sellega kooskõlas vastuvõetud avaldatud seadused ning muud õigusaktid on määratud looma stabiilsust ühiskonnas, kindlust põhiõiguste

ja -vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujundama isikutes õiguskindlust kui sotsiaalset väärtust. Põhiseaduse mõtte kohaselt on see Eesti õiguse üldpõhimõttena väljendatud **õiguspärase ootuse printsiip.**

Seoses väljendatuga on õiguse üheks põhimõtteks üldreegel, et seadused ei tohi omada tagasiulatuvat jõudu. See on ka loomulik, sest igaüks tegutseb ootuses, et seadus kehtib ja isiku seadusele rajanev tegevus on võimalik seaduses sätestatud tingimistel ja tähtajal ning seadusega tingimiste muutmine ei tohiks tuua isikule negatiivseid tagajärgi. Selle üheks näiteks võib tuua taluseaduse alusel loodud taludele riigi poolt antud 5-aastane maksuvabastus ja selle tähtaja kestel seadusandja poolt maksuvabastuse tühistamine oli Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusega tunnistatud vastuolus olevaks õiguspärase ootuse põhimõttega ja seetõttu ka PS §-ga 10 (vt. RT I 1994, 66, 1159).

Sama üldpõhimõte peaks kehtima ka Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste kohta, sest määrusi antakse seaduse alusel ja täitmiseks. Ka määrustele tagasiulatuva jõu andmine on vastuolus õigusriigi põhimõtetega ja tuleneb õiguskindluse printsiibist. Peale nimetatud õiguse üldpõhimõtete on määrusele selline tagasiulatuva jõu andmine vastuolus ka Riigi Teataja seadusega, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse määrused ja ministri määrused jõustuvad Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kui aktis eneses ei sätestata teist tähtaega. Viimast saab tõlgendada üksnes selliselt, et määruses eneses näidatud teine tähtaeg saab olla üksnes hilisem ja pikem, aga mitte mingil juhul lühem e. tagasiulatuva jõuga. Samas tuleb tõdeda, kui määrusega kergendatakse isikute olukorda, näiteks, lastetoetuste või muude hüvituste määramist tagasiulatuvalt, siis on see mõeldav. Üldreegliks peaks jääma ka määruste puhul, mil lähtutakse seaduse analoogiast, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud määrused.

Kohaliku omavalitsuse aktid. Vastavalt PS § 139 lg. 1-le on õiguskantsleri poolt tehtava järelevalve objektiks kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide vastavus põhiseadusele ja seadustele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg.1 alusel on valla ja linna volikogudel ning valla- ja linnavalitsustel õigus anda üldaktidena määrusi. Ka siin toimib põhimõte, et üldaktiga ehk määrusega kehtestatakse üldisi käitumisnorme ja üksikaktiga reguleeritakse üksikjuhtumit. Järelevalve tegemisel tuleb tõdeda, et aetakse segamini akti

liigid, määrused jõustatakse sageli nende vastuvõtmisest või isegi tagasiulatuvalt ehk varasema kuupäevaga, kuigi Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 23 lg.1 nõuab, et volikogu määrused oleksid avalikustatud enne jõustumist.

PS § 154 lg. 1 alusel kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest tulenevalt peaksid ka linna ja valla volikogud ning nende valitsused määruse andmisel viitama määruse andmise aluseks olevale seadusele ja selle sättele.

Kuna kohalikud omavalitsused tegutsevad Põhiseaduse kohaselt seaduse alusel, siis ei saa Riigikogu oma seadusandlikke volitusi kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivate aluste ja tingimuste osas delegeerida ei Vabariigi Valitsusele ega ka ministritele. Niisugune õiguse andmine seadusandja poolt täidesaatva võimu organitele satub vastuollu Põhiseadusega (vt. lähemalt ka RT I 1993, 72/73, 1052). Samal ajal tuleb märkida, et kui seadusandja on õigustanud Vabariigi Valitsust andma *intra legem* määrusi seaduse alusel ja täitmiseks, siis see tähendab, et antud küsimus ei ole kindlasti kohaliku elu küsimus, vaid riiklik.

II. Protseduuri- ja normitehnika nõuded

Plaanilisusest õigusloomes. Kui senist Riigikogu tegevust, üldse õigusloomeprotsessi hinnata vastuvõetud aktide arvu järgi, siis on tõesti põhjust rahuloluks. Mõistetav on ka asjaosaliste eneseimetlus. Hoopis kriitilisemaks kujuneb aga hinnang siis, kui õigusloomeprotsessi vaadelda loodava õiguskorra ja eluvajadustest lähtuvalt ning õigusaktide, eriti seaduste kvaliteeti, nende regulatiivsust silmas pidades.

Sellisest vaatepunktist hakkab kõigepealt silma, et senisel õigusloomel puudub rangelt sihipärane iseloom. Vihje sihipäratule tegevusele ei tähenda mitte seda, et ei teata, missuguseid akte on vaja, vaid seda, et nende **prioriteetsus on** paljuski **määratlemata**. Praeguse Eesti oma õiguskorra taasloomise protsessis ei saa ühegi valminud õigusakti kohta öelda, et neid pole vaja, sest õiguskorra karkass on suures osas veel katmata, küll võib aga täheldada seda, et mitmed hoopis eluliselt vajalikumad aktid on veel vastu võtmata. Riigikogu eelmine koosseis ei suutnud vastu võtta isegi kõiki konstitutsioonilisi

seadusi, mis on ette nähtud PS §-s 104. Esmatähtsaks tuleb pidada ka lokkava kuritegevuse ja vastutamatuse vastu võitlemise, reformide elavdamise ning ratsionaliseerimise, majandustegevuse arendamise ja stabiliseerimise abinõusid sätestavate seaduste vajadust.

Tekkinud olukorras võib järeldada, et on loobutud ratsionaalsest planeerimisest. Kõik sõltub praegu sellest, mis ajal ning kuidas üks või teine töörühm eelnõu väljatöötamisega toime tuleb. Võrreldes õiguskorra sõlmküsimusi käsitlevate seaduseelnõudega valmivad ning lähevad kiiremini arutusele sisult lihtsamalt eelnõud, osutudes seega tegelikult prioriteetseteks. Kui töö kuhjub, tegijaid vähe ja needki on hajutatud, siis tuleb paratamatult õigusloome planeerimise juurde tagasi pöörduda, valida ning vahet teha oluliste ja hädavajalike aktide vahel, koondades nende väljatöötamisele kõik olemasolevad põhijõud.

Rõhuasetused õigusloomeprotsessis. Kõigepealt vajab rõhutamist, et kuna oleme valinud õigusriigi poole pürgimise tee, tuleb toetada seaduste regulatiivsuse kasvu, üldse seadusliku aluse suuremat mõjulepääsu õigusloomes ja rakenduspraktikas. Seni domineerivad meil vähese regulatiivse toimega abstraktsed, kohati isegi deklaratiivsed nn. raamseadused, mis pole rakendatavad ilma eriseaduste ja valitsuse või ministrite konkretiseerivate aktideta. Häda seisab aga selles, et nende eriseaduste ja valitsuse või ministrite konkretiseerivate aktide väljatöötamisega harilikult ei kiirustata. Seega seadus on olemas, kuid rakendada ei saa. Üks põhjus, miks meil seaduste täitmine halb on.

Arvestades ülaltoodut, oleks otstarbekohane orienteerida vahetult reguleerivatele seadustele, mis vähendavad täidesaatvate organite korraldavate aktide osatähtsust. Seaduste reguleerivust on tarvilik uurida, välja selgitada konkreetsed põhjused, miks seadused või nende sätted ei toimi ning esitada asjatundlikud ettepanekud olemasolevate seaduste muutmiseks või täiendamiseks. Viimast lahendit kasutatakse sageli nn. kriisiolukordades või niisugustes piirsituatsioonides, mille tulemusena pannakse "tuletõrjuja rolli" nii Vabariigi Valitsus kui ka Riigikogu. Stabiilselt ja õiguslikult läbimõeldult tegutsev täidesaatev võim peaks tagama taoliste olukordade vältimise.

Sellest ka vajadus tugevdada riigihaldusorganite endi tegevuse seaduslikkuse alust. On olemas küll Vabariigi Valitsuse seadus 1992.aastast mõningate hilisemate muudatustega, kuid ministeeriumid tegutsevad kõik valitsuse poolt kinnitatud põhimääruse alusel, kus-

juures ministrid kinnitavad ministeeriumide haldusalas olevate ametite põhimäärused jne. Maakonna valitsemiskorralduse seaduse alusel on igal maavalitsusel veel oma ja Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud põhimäärus (kokku 15). Järelikult kõik riigi kesk- ja kohahaldusorganid tegutsevad mitte seaduse, vaid peaasjalikult seaduse alusel antud haldusaktide kohaselt. Selline õiguslik reguleerimine avaliku võimu teostamiseks ei sobi kokku riigihalduse tunnustatud põhimõtte ja meie riigi ajaloolise kogemusega. Siin oleks mõttekas eeskuju võtta Eesti Vabariigi omaaegsest Valitsemise korraldamise seadusest, kus lisaks Vabariigi Valitsuse tegevusele määrati kindlaks ministeeriumide üldülesanded, organisatsiooniline struktuur, struktuuriüksuste ülesanded, asjaajamise kord ja nende omavahelised suhted, vastutuvus. Struktuuride täpne sätestamine seadusega välistab valitsuse suva täidesaatvate struktuuride kujundamisel. Seadus tervikuna kujuneks seega kõigi valitsusasutuste moodustamise ja tegevuse aluseks, nagu näeb ette PS § 94 lg. 1.

Teiseks tuleks juhtida senisest suuremat tähelepanu õigusaktide omavahelisele sisulisele ja õiguslikule kooskõlastatusele. Põhinõue on, et kõik õigusaktid oleksid kooskõlas Põhiseadusega. Kõlab paradoksaalsena, kuid kahjuks on see tõsi, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustest lähtuvalt võib kõige sagedamini Põhiseaduse vastu eksijaks pidada Riigikogu. Ilmselt tuleneb see ka sellest, et seadused on mõistetavalt järelevalve tähelepanu keskmes, sest nende vastolud Põhiseadusega võivad tuua endaga kaasa raskeid tagajärgi ühiskonnale. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi tegutsemisaja jooksul on temale laekunud 9 taotlust seaduse kuulutamise kohta Põhiseaduse vastaseks, millest 7 rahuldati täielikult ja 1 osaliselt ning 1 jäi rahuldamata. Vabariigi Valitsus eksis samal ajal Põhiseaduse vastu 2, ministrid samuti 2 ning kohalikud omavalitsused 4 korda. Õiguskantsler tegi 1994 a. 42 ettepanekut Riigikogule, täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse organitele viia oma õigustloovad aktid kooskõlla põhiseaduse või seadusega. Neist täideti 36, 6 juhul tuli pöörduda Riigikohtu poole.

Veelgi vähem on rahuloluks põhjust üht valdkonda reguleerivate seaduste puhul. Neis on kordamisi, seisukohtade lahknemisi, põhjendamatuid erinevusi, redaksioonilisi lahknevusi. Nende ja muude puuduste vältimiseks on soovitav planeerida niisuguste seaduseelnõude ja nendega vahetult haakuvate seaduseelnõude üheaegset väljatööta-

mist ja arutamist Riigikogus. Kohtute seaduse ning Kohtuniku staatuse seaduse puhul on niisugune kogemus olemas. Positiivse näitena viimase aja Riigikogu praktikast võib nimetada Avaliku teenistuse ja Välisteenistuse seaduste praktiliselt üheaegset menetlemist ning jõustumist ühesugusel tähtajal. Kooskõlastamine eeldab mitte üksnes sidusseaduste eelnõude, vaid ka nende alusel ja täitmiseks antavate õigusaktide projektide kooskõlastamist. Eestis oli enne Teist maailmasõda küllalt levinud tava, mille kohaselt esitati Riigikogule koos eelnõuga ühtlasi kõik selle realiseerimiseks vajalike valitsuse määruste ning ministrite aktide projektid. See võimaldas seadusandjal kontrollida, kas täidesaatva võimu õigusaktide projektid vastavad seadus-eelnõu sisule ja mõttele ning kindlustas seaduse kiire täitmisele asumise. Selle kunagise omaaegse kogemuse rakendamine tänapäeval tähistaks suurt sammu edasi stabiilse õiguskorra loomisel ja õigusriigi idee edasiarendamisel.

Kolmas rõhuasetus puudutab õigusloome tasakaalustamatust, mis avaldub **protsessinormide arengu mahajäämuses materiaalõigusest** ehk teisisõnu — tähtis on isik, väidan, et tähtis on mitte isik, vaid süsteem ja protseduur. Nii mineviku- kui ka tänapäevakogemuste õppetund seisneb selles, et kui tahetakse pidurdada mõne seaduse või seadussätte elluviimist ning õiguskaitsemehhanismi lüli tegevust, siis jäetakse rakendusaktid ja täpsed protseduurireeglid kas välja töötamata, viivitatakse sellega või tehakse seda viisil, mis jätab kõik põhiküsimused ebamääraseks ning lahtiseks. Kas meie tänane materiaalõiguse ja protsessnormide tasakaalustamatus on teadliku tegevuse või ebaõige rõhuasetuse tagajärg, kuid fakt on see, et mitmete põhimõtteliste seaduste elluviimine on takerdunud just protseduuriliste küsimuste taha. Tähendab — me ei vaja mitte üksnes igati kaalutud põhimõttelisi, vaid ka rakenduslikke, tehnoloogilisi õiguslahendusi. Ka seadusandja tasandil teadmatusest tegutsemine võib panna täidesaatva võimu teostajad koos seal töötavate riigiametnike ja kohaliku omavalitsuse ametnikega nende tegevust pärssivasse olukorda. Niisugune õigusaktide tasakaalustamatus soodustab ja võib paratamatult viia ametniku suvaõiguse ulatuslikule rakendamisele ja sealt juba haldusriigini. Sellepärast oleks õigem nende suhete reguleerimisel, kus puuduvad kompaktsed protsessinormid, **seostada materiaalõiguse ja protsessinormid loogiliseks tervikuks ühe ja sama seaduse raamides,** mis tõstaks ühtlasi seaduste vahetut regulatiivset toimet, välis-

taks või viiks miinimumini ametnike suva avaliku võimu teostamisel. Viimane kehtib eriti riigihaldust reguleerivate aktide kohta.

Normitehnilised viited. Tihtipeale tehakse seadustes viiteid Vabariigi Valitsuse määrustele, aga samuti ministrite määrustele, milledel pole veel reaalset katet. Üldtunnustatud seisukoha järgi pole siin üldse tegemist viitega, sest viidata saab ikkagi juba olemasolevale õigusinstituudile või konkreetsele aktile, selle osale või paragrahvile. **Viited on** oma loomu poolest **kahesugused: ehtsad ehk õigusviited** ja **ebaehtsad ehk aktiviited**, millest kummalgi on erisugune praktiline tähtsus.

Ehtne viide ei juhi normirakendajat kunagi mõne konkreetse akti või normistiku juurde, vaid alati mõne õigusinstituudi poole ja alles selle instituudi kaudu mõne vastava üldakti normide juurde. Mis puutub aga ebaehtsasse viitesse, siis see mainib nimeliselt viidatavat akti, selle osa või paragrahvi. Ebaehtsa viite puhul muutub viidatud säte teatavas mõttes viidatava sätte osaks ning viidatud sätte tõlgendamisel ja kohaldamisel tuleb alati arvestada viitava sätte sisu, sest nad elavad ühist elu. Kui viidatud sätet sisaldav õigusakt peaks tühistatama, kuid viitav akt jääb muutmata, siis kehtivad viidatud sätted viitava sätte kehtejõu mõjul edasi ning kuuluvad selle sätte sisuna kohaldamisele, hoolimata sellest, et viidatud õigusakt ise on tühistatud. Sel puhul, kui viidatud sätet muudetakse, kuulub ta endises redaktsioonis viitava sätte sisusse.

Teisiti on aga lugu ebaehtsa viite korral. Siin viidatud sätted viitava õigusakti osadeks ei muutu, sest viitav akt ei osunda ühelegi konkreetsele sättele, vaid üksnes teatavale instituudile. Sel juhul muutuvad viitava akti sisuosadeks vastavad instituudid, mitte aga neid instituute korraldavad sätted. Kui need sätted tühistatakse või muudetakse, siis muutub vastavas osas viidatud instituut ja seega kaudselt ühtlasi viitava sätte sisu. Kui tühistub instituut täiesti, siis jääb ka viide rakendamata.

Neid küllaltki elulisi erinevusi ehtsa ja ebaehtsa viite puhul on vaja arvestada nii õigusloome protsessis, õigusaktide muutmisel ja täiendamisel ning kehtetuks tunnistamisel kui ka õiguse realiseerimisel.

P. S. Käesolev ülevaade valmis Riigikohtu ja õiguskantsleri aparaadi tihedas koostöös, milles eriti silmatorkav oli pr. E. Astriku ja hr. H. Schneideri töö.

JÜRI HEINLA

Riigikantselei õigusloomeosakonnast

Lugupeetud Õigusteadlaste Päevast osavõtjad!

Riigikantselei õigusloomeosakonna ülesanne on põhiliselt kontrollida kõigi täidesaatva riigivõimu, s.o. Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust seadustele ja põhiseadusele. Tahaksin rääkida samast probleemist, millel peatusid juba Riigikohtu esimees hr. Rait Maruste ja hr. Kalle Merusk, nimelt täidesaatva võimu õigusaktidest ja sellest poolest seadusandluses, mis seondub seaduste rakendamisega. Nimelt on praegu õigusloome kunstlikult jagatud kaheks: seadusloomeks ja ülejäänud õigusloomeks. Nii menetluse aspektist lähtudes kui ka normitehniliste reeglite seisukohalt on nad täiesti eraldatud. Seaduseelnõud vaatab enne valitsuse istungile esitamist läbi Justiitsministeerium ja annab neile juriidilise hinnangu. Valitsuse aktide eelnõud aga Justiitsministeeriumi ei lähe, vaid tulevad otse valitsusse, loomulikult Riigikantselei kaudu, kus menetlustähtajad on väga lühikesed. Sellega seoses esineb vigu ka valitsuse määrustes, kuid kuna ministrite määrused üldse minigisugust eelkontrolli ei läbi ja osades ministeeriumides on raskusi õigusloomet tundvate juristide leidmisega, siis on selge see (mida ka hr. Merusk välja ütles), et nendes on kõige suuremad vead.

Veidi statistikat: Riigikantselei alustas 30. novembril 1994. a. kõikide seadustes olevate delegatsioonide kontrolli alla võtmist ning jälgimist, millal kehtestatakse rakendusaktid, milliste tähtaegadega ja kuidas see protsess tegelikult toimub. (Selgituseks: kui seadus kuulutatakse välja, siis saadetakse see ka Riigikantseleile, kus koostatakse peaministri resolutsioon, millega saadetakse konkreetsed sea-

dusest tulenevad tähtaegsed ülesanded ministritele aktide kehtestamiseks või ettepanekute tegemiseks valitsusele).

Alates 30. novembrist 1994. a. on Riigikogu esitanud Riigikantselei õigusloomeosakonnale 104 seadust, millest resolutsioonidega on olnud 103 (erandiks avaliku teenistuse seadus). Rakendusaktide kehtestamist nõudvaid on nende seas olnud 35. Nendest kolmekümne viiest resolutsioonist on täielikult täidetud vaid kaks ja sealhulgas vaid ühe seaduse puhul — mootorsõiduki aktsiisi seadus — on see toimunud enne seaduse jõustumist. Ülejäänud on siiani — kas osaliselt või täiesti — täitmata. Seega on suurim probleem selles, et seadused jõustuvad, kuid rakendusaktid neil puuduvad.

29 seadust (ülejäänud kuue puhul on tegemist hilisema jõustumisnormiga ja täitmise tähtajaga) nõuavad kokku 142 rakendusakti kehtestamist. Kehtestatuid on 1. juuni 1995. a. seisuga 35, seega vaid veerand (24,64%). Keskmiselt kehtestatakse seadustest tulenevad rakendusaktid 43,9 päeva ehk poolteist kuud pärast seaduse jõustumist. Siin on aluseks võetud esimese seadusest tuleneva rakendusakti kehtestamise kuupäev ja see tähendab, et kogu pakett saab valmis veel pikema aja möödudes. Kuna peaministri resolutsiooniga saadetakse ülesanne ministeeriumile täitmiseks vahetult enne või pärast seaduse jõustumist, siis on iseenesest loomulik, et rakendusakte ei saagi enne seaduse jõustumist kehtestada. Veidi leevandab olukorda, kui seaduses on märgitud hilisem jõustumisnorm. Sageli edastatakse resolutsioonis ministeeriumile palve esitada omapoolne rakendusaktide esitamise ja kehtestamise ajagraafik. Esitatuna hõlmab see aga ajavahemikku alates kahest kuust kuni erandlikult kahe aastani. Ka see on kõigest ajutine lahendus, kuna sel viisil kaotatakse igasugune kontroll seadusest tulenevate rakendusaktide kehtestamise üle (praktika on näidanud, et ka siis ei suuda ministeeriumid rakendusakte tähtaegselt kehtestada.

Põhiprobleem on selles, et seadus on juba mõnelgi juhul jõustunud ja siis, kui antakse ülesanne, ei jõuta selle rakendusakti enam välja töötada ega õigeaegselt kehtestada. Sellega seoses on ettepanek, et seadusloome seadus ei peaks käsitlema mitte üksnes seadusloomet, vaid õigusloomet kui läbivat protsessi. Koos seaduseelnõuga tuleks esitada ka rakendusüldaktid või vähemalt nende kavandid, sest nad on seadusega ju loogiliselt seotud. Mis kasu on seadustest, kui neid ei ole rakendusaktide puudumise tõttu võimalik täita.

Kokkuvõte sõnavõttudest XIX Eesti Õigusteadlaste Päeval

Lisaks J. Heinlale võtsid XIX Eesti Õigusteadlaste Päeval sõna pr. H. Kiviloo, hr. E. Kergandberg, pr. I. Orgo, pr. M. Haruoja, hr. S. Levin, hr. K. Merusk, hr. A. Seppik, hr. J. Ostrat ja hr. A. Kiris.

Pr. **H. Kiviloo** leidis, et kuigi paneme lootusi õigusloome seadusele, oleks ka praeguses olukorras justiitsministeeriumil võimalus seadusloomet koordineerida. Ei täideta valitsuse määrust, mille järgi tuleb justiitsministeeriumile esitada seaduseelnõu struktuur või konseptsioon. Riigikogu juhatuse poolt on välja töötatud normitehnilised eeskirjad, mis on ministeeriumide jaoks soovitusliku iseloomuga. Viga on selles, et seadusloomealased õigusnormid on laiali pillatud ja napib juriste, kes oleksid võimelised seadusi kirjutama. Toetudes teiste riikide praktikale, peab oluliselt suurenema valitsuse poolt väljatöötatud seaduseelnõude hulk võrreldes parlamendi poolt väljatöötavate seaduseelnõude hulgaga.

Hr. **E. Kergandberg** viitas mitmele õigusloome probleemile. Ta leidis, et puudub koordineeriv tegevus õigusloomes kriminaalõiguse ja -menetluse sfääris — kriminaalpreventsiooni nõukogu ei täida seda rolli, mida täidab tsiviilõiguse peakomisjon. Seaduste liigne rohkus on probleemiks ka riikidele, kes on meile eeskujuks — vaja oleks mõelda sellele, kuidas vastu võtta vähem seadusi. Suunaks on ühinemine Euroopa Liiduga, kuid ebaselge on, kuidas ja kus arvestatakse seadusloomes Euroopa Ühenduse õigusega. Kuna lähitulevikus Eesti Vabariik ratifitseerib Euroopa Inimõiguste Konventsiooni, tekib küsimus, kas seda konventsiooni hakatakse meil rakendama vahetult, s.o. kas inimesed saavad konventsiooni alusel

vahetult kohtusse pöörduda. Sõnavõtja tegi ettepaneku uurida ka õigusloome "legatimeerimise" aspekti, s.o. seda, kuidas elanikkond suhtub vastuvõetud seadustesse.

Pr. **I. Orgo** käsitles kolme probleemi. Esiteks leidis ta, et seaduste "tõlkimisega" on liiale mindud. Tööõiguse vallas on ebaõnnestunud need seadused, kus on eeskuju võetud välismaalt. Näiteks tõi sõnavõtja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse, kus oli eeskujuks võetud Rootsi Kuningriigi vastav seadusandlus. Nimetatud seadus ei ole rakendunud, sest meie situatsioon on teine. Eesti tööseadusandlusele on iseloomulik väga täpne reguleeritus. Mujal on tööseadused väga üldised, kuid seal on tohutu kohtupraktika, mis meil puudub.

Teiseks väitis I. Orgo, et seadused peavad olema omavahel tasakaalus. Avaliku teenistuse seadusega luuakse riigiametnikele soodustused, mis eraldi võttes on hea, aga selle tagajärjel satuvad halvemasse olukorda haridus-, kultuuri- ja tervishoiusüsteemi töötajad.

Kolmanda probleemina käsitles sõnavõtja konkreetse näite varal järelemõtlematust seaduste täiendamisel. Nii muudeti korruptsioonivastase seaduse rakendussätetega kardinaalselt töölepingu seaduse § 104 sisu, mistõttu nimetatud säte on muutunud mõttetuks. Töölepingu seaduse muutmist ei kooskõlastatud selle seaduse autoritega.

Pr. **M. Haruoja** väitis, et jätkuvalt on igapäevases elus inimestel palju takistusi Põhiseaduse §-s 13 sätestatud igaühe õigusega riigi ja seaduse kaitsele realiseerimisel. Üsna sageli ei arvestata seadusloomes reaalseid olusid, mistõttu on vastu võetud seadusi, mida pole võimalik täita erinevatel põhjustel (majanduslikud, teiste seaduste puudumine, vastuolud teiste kehtivate seadustega, seaduste täitmiseks valitsuste määruste puudumine). M. Haruoja leidis, et seaduste kvaliteeti parandab kindlasti laialdasem seaduseelnõude arutelu ja ka rahvusvahelise õigusega arvestamine. Eesti Vabariik on ühinenud 11 inimõigustealase ÜRO pakti ja konventsiooniga, kuid siiani on ÜRO-le esitatud ettekanne vaid Rahvusvahelise pakti kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta. Praktikas on hädavajalik sätestada rahvusvaheliste lepingute siseriiklik rakendamine, eriti vajalik on see kohtute jaoks. Kõige olulisemaks probleemiks pidas sõnavõtja seda, et õigusabiseaduse puudumine on asetanud harilikud inimesed seisundisse, kus nad pole enamasti võimelised oma õigusi ja vabadusi kaitsma. Enamus inimesi on õigusabi hankimiseks vaesed, neil puuduvad teadmised ja usk õigusemõistmise võimalikkusesse.

Hr. **S. Levin** avaldas kahtlust kriminaalpreventsiooni nõukogu ühe põhikirjalise ülesande — seaduseelnõude ettevalmistamise — õigsuses. Ta leidis, et kriminaalpreventsiooni nõukogu peaks esitama vaid tellimuse justiitsministeeriumile. Viimane jääks ikkagi selleks, kes eelnõusid ette valmistab. Justiitsministeeriumil on ülevaade olukorrast. Dubleerimine seadusloomes ei ole hea. Justiitsministeeriumile tuleb anda rohkem reaalseid võimalusi (raha ja kaadreid) täitmaks ülesandeid seadusloome alal. Kriminaalpreventsiooni nõukogu põhikirja tuleks muuta. Kiirustades ja põlve otsas ning entusiasmiga korraliku õigusloomega riiki üles ei ehita.

Hr. **K. Merusk** käsitles sama teemat, millest rääkis hr. R. Maruste oma ettekandes. K. Merusk rõhutas, et võimude lahususe põhimõttest lähtudes ei saa haldusorganitele anda piiramatut määrusandlusõigust. Ta tõi eeskujuks Šveitši, kus delegatsiooninormis märgitakse ära delegatsiooni sisu, eesmärk, ulatus. Siiski leidis sõnavõtja, et kui praegu täielikult ära keelata "intra legem" määrused, jääks elu seisma. Lubatud on "paetra legem" määrused. Subdelegatsiooni on Euroopas hakatud aktsepteerima teatud erisustega. Lubatud ei ole blankosubdelagatsioon.

K. Merusk juhtis tähelepanu tõsisele probleemile — ta leidis, et praktiliselt iga teine valitsuse määrus on põhiseadusega vastuolus. Kuid kuna need määrused on vaieldavad, siis kehtivad nad seni, kuni neid ei ole Põhiseaduse vastaseks tunnistatud. Põhiseaduse vastaseid õigusakte parlament Põhiseadusele vastavaks kuulutada ei saa. Seda saab teha vaid rahvas rahvahääletusel, sest Põhiseadus võeti sellisel teel vastu.

Sõnavõtja märkis, et viimasel ajal on paranenud olukord selles osas, mis puudutab määrustes delegatsiooninormile viitamist. Siiski on olukord blankodelegatsiooniga halb.

K. Merusk leidis, et väga oleks vaja haldusmenetluse seadustikku. See tagaks meie täitevvõimu legaalsuse. Inimestel oleks võimalus ennast kaitsta haldustegevuse käigus, mida praegu ei ole.

Hr. **A. Seppik** käsitles seadusloome probleeme kriminaalõiguse vallas. Selles osas on olukord märgatavalt halvem kui eraõiguses. Kriminaalõiguses on tehtud vaid "iluravi". Valmivad kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku eelnõud vajavad laiemat arutelu, aruteludele tuleks kaasata ka riigikogu liikmeid.

Sõnavõtja märkis, et käesolevale ajale on iseloomulik teatud ten-

dents ülekriminaliseerimisele. Olukord on hullem kui 70—80-ndatel aastatel. Kriminaalõigus ja kriminaalrepressioonid ei ole imerohi ühiskondlike pahede ravimiseks. Eriti soovitakse kriminaalõigusega reguleerida majanduslikke suhteid ja protsesse. Kriminaalkoodeksis on rida "tühje" sätteid, mida ei kohaldata üldse või kohaldatakse harva.

Probleemiks on A. Seppiku arvates seaduseparanduste tulv. Olemasolevad koodeksid on midagi muud, kui nad olid algselt. Seaduste struktuur ja kandefilosoofia, kui see üldse olemas oli, on moondunud, struktuur on muutunud eklektiliseks, mis pole vähetähtis praktika seisukohalt. Seadus muutub kiiresti. Praktikud ei tule enam kriminaalseaduse rakendamisega toime.

Samuti on probleemiks, et mingeid arvestatava tasemaga kriminoloogilisi uurimusi riigis viimastel aastatel läbi viidud ei ole, ega viida praegugi. Muutunud ühiskonnas ei toimi vanad regulatsioonimudelid. Ainult puhas õiguslooming kriminaalõiguse vallas tulemust ei anna, seepärast oleks vaja luua näiteks kriminoloogia-õigussotsioloogia uurimiskeskus, näiteks Riigikaitse Akadeemia juures. Seadusloome kriminaalvallas peaks keskenduma suurtele seaduseprojektidele, hädavajalikke muudatusi tuleks teha vaid tervete plokkide kaupa.

Ka A. Seppik leidis, et kriminaalpreventsiooni nõukogu ei tohiks kriminaalseadust teha. Seaduse ettevalmistamine ja tellimine peab jääma justiitsministeeriumi funktsiooniks. Kriminaalpreventsiooni nõukogu on valitsuskomisjon (esindajad eri ametkondadest), kes püstitab vaid lähteülesande.

Hr. **J. Ostrat,** sekundeerides hr. P. Varuli ettekandele, leidis, et valitsusreformi käigus riiklike ametite likvideerimisele tuleb läheneda diferentseeritult. Arvestada tuleks: 1. milline on ühe või teise ameti funktsioon, 2. kas konkreetne amet esineb riigi nimel; 3. kas ameti olemasolu on seotud rahvusvaheliste lepingutega. Näiteks tõi sõnavõtja, et Eesti Vabriik on 1994.aastal ühinenud Pariisi konventsiooniga tööstusomandi kaitseks. Riikliku patendiameti likvideerimisega rikuks Eesti Vabariik nimetatud konventsiooni sätteid, mis näevad ette, et osalusriik peab omama iseseisvat ametit, kes tegutseb riigi nimel ja annab taotlejatele välja õigusi patentidele, kaubamärkidele jne.

Sõnavõtja toetas ettepanekut välja töötada haldusmenetluse seadustik. Patendiametis tegutseb vaidluste kohtueelse lahendamise organ

organ — apellatsiooni-nõukogu, kuigi puudub seaduses sätestatud protseduur.

Hr. **A. Kiris** märkis, et 1920—1930 -ndate aastate Eesti Vabariigi seadused ja valitsuse määrused olid, võrreldes tänapäevaga, väga hea tehnilise kvaliteediga. Valitsuse iga akti juures oli täpselt öeldud, millise seaduse alusel akt on vastu võetud, korralikult oli välja arendatud seaduse täitmise mehhanism. See säilus kuni viimase ajani. Ka Eesti NSV-s oli seadusloome küllalt heal tasemel, seadusandlus oli kodifitseeritud, originaalne. Tänapäeval on seaduste tehniline tase alla käinud. Seadusandja tähelepanu on viimastel aastatel olnud suunatud rohkem poliitilise tahte väljaarendamisele. Pole aga olnud head koostööd poliitilise tahte väljendajate ja poliitilise tahte sõnastajate — seadusetegijate — vahel. Sõnavõtja leidis, et erialaspetsialistid ei saa seadusi teha ilma juristideta. Saavutada tuleb tihe koostöö ja üksteisemõistmine, kus mõlemad pooled aktsepteerivad üksteist. Õiguslooming, mida toodavad ainult juristid, jääb eluvõõraks. Kui seadusi teevad ainult mittejuristid, siis ei hakka need seadused tööle, mis ongi viimase aja peamine häda. Vahepeal oli kombeks vastu võtta raamseadusi, kuid hiljem jäid "raamid" täitmata. Seadusandja ei olnud ise suuteline korralikku seadust tegema.

Siiski leidis sõnavõtja, et olukord paraneb. Juristide ülesanne on kiiremini halvast olukorrast üle saada. Halb on, kui seaduses on teoreetilised lapsused. Juristid peavad hoiatama seadusandjat ja rinnaga kaitsma õiguse üldpõhimõtteid.

Sõnavõtja rõhutas, et seadus on iga ühiskonna enda looming ning ei saa teiselt riigilt automaatselt seadusi üle võtta. Teiste riikide seadusi võib küll kasutada, kuid alustama peab oma vajadustest. Veel leidis sõnavõtja, et seaduseelnõud peavad olema esitatud valitsuse poolt, sest valitsus tunnetab vajadust, temal on mehhanism, mis töötab välja korraliku seaduseelnõu.

Ülevaate sõnavõttudest koostas T. TAMPUU

XIX EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEVA RESOLUTSIOON

XIX Eesti Õigusteadlaste Päev, ära kuulanud ettekanded ja sõnavõtud, peab vajalikuks konstateerida järgmist:

1. Eesti on lühikese ajaperioodi jooksul saavutanud edu uue õigussüsteemi loomisel ja rakendamisel. Sellesse on oma panuse andnud paljud Eesti juristid, kindlustades seeläbi Eesti suhteliselt kiiret ja stabiilset arengut.

2. Samas leiab XIX Eesti Õigusteadlaste Päev, et edasiste arengute kindlustamiseks oleks vajalik:

a) ette valmistada ja 1996. a. esimesel poolel vastu võtta õigusloome seadus, mis hõlmaks nii seadusi kui seadusest alamalseisvate õigusaktide ettevalmistamist ja vastuvõtmist;

b) pöörata riiklikku tähelepanu sotsiaalteaduste, s.h. õigusteaduse ja -õppe, andmebaaside loomise ja uurimistöö sihipärasele arendamisele, et kindlustada kaasaegne õigusloome ja selle alusel õigusriikluse areng, kvalifitseeritud õigustegevus ning riigi varustamine uute ja ümberõppinud juristidega kaasaja nõudmistele vastaval määral;

c) pöörata nii õigusloomes kui ka -praktikas senisest suuremal määral tähelepanu avalikõigusliku valdkonna väljaarendamisele;

d) pidada ülimaks väärtuseks seaduslikkust ja konstitutsionalismi kui demokraatliku ja stabiilse riikluse põhitagatisi ning vältida Põhiseaduse ja seaduste sagedasi ja kergekäelisi muutmisi;

e) kõrvalekaldumatult järgida Põhiseaduses fikseeritud ja õigusteoorias väljakujunenud seisukohti õiguse süstemaatikast, õigusaktide hierarhiast ja normitehnikast.

3. Korraldada XX Eesti Õigusteadlaste Päevad 1996. a. juunis Tallinnas.

Tartus, 9. juunil 1995

EAÕS-I ETTEKANDEKOOSOLEK 15.02.95

«Kuhu lähed, Eesti juriidiline haridus? Arenguteed ja vormid.»

AKADEEMILISE ÕIGUSHARIDUSE HETKESEIS JA ARENGUPERSPEKTIIVID (TÜ ÕIGUSTEADUSKONNA BAASIL)

Õigusteaduse doktor PEEP PRUKS

Mul on heameel astuda teie ette lootuses käsitleda mõnigaid aspekte, mis võiksid huvi pakkuda sellises problemaatilises temaatikas, nagu akadeemilise õigushariduse hetkeseis ja perspektiivid Eestis. Ettekande eesmärgiks ei saa vist minu käsutuses oleva aja kestel seada taotlust analüüsida õigushariduse olukorda Eestis süvitsi ning pakkuda lõplikke lahendusi kõikidele tõusestunud probleemidele. Küll võib aga järgnevast avalikust arutelust (tituleeriksin oma esinemist selliselt) ammutada piisavalt mõtteainet edasisteks diskussioonideks.

Info

Visioon **õigus**haridusest (roll, taotlused, eesmärgid) Eesti kõrghariduse maastikul on varasemalt avaldatud artiklis ***«Eesti õigushariduse tulevikus»*** *(vt. Eesti Jurist* ***1991****. Nr. 1. Lk. 10—17)*, millega fikseeriti ühtlasi õigushariduse kontseptsioonilised alused. Osa tollasest programmist on realiseerunud. Samas on selge, et mõningaid seisukohti tuleb ümber hinnata, mis omakorda tingib tegevusprogrammi täiendamise.

Hilisemal perioodil on hetkeseisu, olulisemaid probleeme, samas ka saavutusi käsitletud järgmistes esinemistes ja artiklites:

1. E. Raska, R. Narits «Õigusharidus Eestis» 17. september 1992. Ettekanne Euroopa Õiguse nädalal (14.—19. september 1992).

2. P. Pruks Sõnavõtt XVII Eesti õigusteadlaste päeval. 9. juuni 1993. Eesti Jurist. 1993. Nr. 7. Lk. 33—34.

3. I.-M. Orgo Kõrgkoolid poliitika meelevallas. Juridica. 1993. Nr. 3. Lk. 48—50.

4. P. Pruks Teaduskonna tegemised. Juridica. 1993. Nr. 5. Lk. 113—114.

5. P. Pruks Avatud Eesti Fondi õigusreformi toetusprogramm. Juridica. 1994. Nr. 1. Lk. 31.

6. P. Pruks Õigusteaduskonna arenguprobleeme. Ettekanne XVIII Eesti Õigusteadlaste päevadel 28.—29. juuni 1994. Eesti Jurist. 1994. Nr. 7—8. Lk. 29—31.

7. P. Pruks Õigusteadus Eestis: hetkeseis ja perspektiivid. Ettekanne Tartu Ülikooli päeval Viljandis 12. novembril 1994. a.

8. P. Järvelaid Tartu Ülikooli õigusteaduskond 21. sajandil. Juridica. 1994. Nr. 230—232.

Teaduskond üllitas ingliskeelse bukleti ***University of Tartu. Faculty of Law. Directory. Tartu, 1994. 92 lk.*** mis sisaldab infot nii õppekava, akadeemiliste programmide kui ka teaduskonnaga seonduvate institutsioonide kohta.

Olukorra hinnang: (teeside ja kommentaarina)

* senine õigusteaduse ja -hariduse alahindamine on viinud Eesti Vabariigi olukorda, kus juristide osatähtsus on tunduvalt väiksem kui enamikus arenenud riikides;

* seoses intensiivselt areneva ettevõtlusega on toimunund juristide märgatav äravool õiguskaitseorganitest. Suur puudus on nn. «riigi-juristidest» (kohtunikest, majandus- ja haldussfääri juristidest). Kaadripuuduses on riigiprokuratuur, kus varasematel aastatel töötajate leidmisega raskusi ei esinenud.

Vajadus juristide järele on Eestis viimastel aastatel oluliselt suurenenud. See tendents jätkub. Iseseisvas riigis, turumajanduse ja demokraatia arenendes on juristide osakaalu suurenemine paratamatu.

Seega — lähiaastatel jääb sotsiaalne tellimus juristide suhtes püsima. Enamgi. Ei saa unustada juristide puhul kehtivat olulist faktorit — **juristide vajadus ning olemasolu seondub kõige otsesemalt iseseisva riigi funktsioonide täitmisega**, s.t. otsene «tarbija» on eesti

arenev riiklus. Ühiskonna seisukohalt vältimatu õigusriigi rajamise postulaat ei jäta siin ruumi vastupidisele seisukohale.

Arengukava

Teaduskonna arengukava vajadus on tingitud muutunud ühiskondlikest oludest, millest tuleneb otsene vajadus konkreetse tegevuskava jaoks lähiaastateks. Kõne all eelkõige ühiskonna senisest arengust dikteeritud nõude — **tagada juristide vajadus Eestis** — rahuldamine, mis omakorda põhistab vajaduse teaduskonna laiendamiseks. Et koostada selliseid programmdokumente, tuleb põhjalikult uurida ühiskonna vajadusi ja esitatavaid nõudmisi, samuti prognoosida sääraste nõudmiste arengut tulevikus. Need on töömahukad projektid, milliste täitmisele tuleb asuda nii Tartu Ülikoolis kui mujal töötavatel õigusteadlastel.

Märkus: Teaduskonna arengukava komisjon töötas ajavahemikul apr.— mai 1994., mille tulemus esitati TÜ rektorile 24. mail 1994. a.

Õigushariduse kontseptsioon realiseeritakse etapiviisiliselt vastavalt ühiskonnas aset leidvatele muutustele. Siit tulenevalt (ning arvestades praegust ajahetke) võiks rääkida kahest tsüklist arengukava koostamisel ja realiseerimisel:

* tegevusprogramm 1994/1995;

* arengukava aastani 2000 (vajaks ettevalmistustööd ja -aega, s.h. mõningaid sotsioloogilisi uuringuid, mistõttu võiks prognoosida selle valmimist 1994. a. lõpus/1995 alguses).

Arengukava/kontseptsioon võiks:

* fikseerida juristide nõudluse mahu ja struktuuri Eestis, arvestades omamaist arenevat õigussüsteemi, samas ühinemist Euroopa õigussüsteemiga institutsioonilisel ja sisulisel tasandil;

* TÜ õigusteaduskonna kõrval teiste institutsioonide osa määratlemine juriidilise kõrghariduse andmisel (Eesti Riigikaitse Akadeemia, erakõrgkoolid, eksterniõpe, «avatud ülikooli» võimalused, nende perspektiiv), mis tagaksid juristide koolituse kõigi tasemete ja organisatsioonide tarvis ning samas kindlustama täienduskoolituse ja ümberõppe;

* keskastme juristi koolituse perspektiiv (institutsionaalselt);

* õigusteadusalase k u t s e kraadi perspektiiv Eestis (seos-

tatus kvalifikatsioonieksamitega professioonisiseselt — riigiteenistujad, advokaadid, kohtunikud, prokurörid;

* pakkuda tervikliku, süsteemse lahenduse ja vältida fragmentaarsust/hetkevajadusi. Seda nii juuravallas õppijate kui ka õppejõudude, aga loomulikult ka õppeprotsessi enese seisukohalt;

* hõlmata printsiibis kõiki õigusalast kõrgharidust andvaid õppeasutusi (s.h. erakõrgkoole).

Teaduskonna laiendamine on vajalik — vastuvõtt (vt. LISA)

Tuleb tunnistada, et tänaseni pole kellelgi selge, kui palju Eesti ühiskond üldse vajab kõrgema haridusega juriste. Ühelt poolt on see ehk heagi, sest igasugune prognooside tegemine pole iialgi vaba subjektiivsusest ja siit ka suurte eksimuste võimalusest. Üks on selgemast selge — Eesti vajab praegu meie mastaapide kohta väga palju häid ja väga häid juriste (nende ettevalmistamine on alati keerukam kui lihtsalt juristide ettevalmistamine).

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajaloos on juba olnud aastaid, kui teaduskonda oli immatrikuleeritud üle 200 üliõpilase, kuid paistab, et seda arvu ei ületata enam algaval sajandil.

Õppeprotsess ja perspektiivid

Õppetöö eesmärgiks on rahvusvaheliselt arvestatava haridustaseme saavutamine teadusliku uurimistöö ja isiksuse arendamise kaudu.

Seni on põhjalikult muutunud õppeprotsess (kursuste süsteem on asendunud ainesüsteemse õppega) — vt. Directory lk. 7—8, 83—92.

Perspektiivid teadusvaldkonniti:

— keskkonnaõigus (1994. a. oktoober);

Planeeritud on välja arendada:

— Euroopa õigus;

Sellise ettevalmistusega juristide-ametnike ettevalmistamine Tartu Ülikoolis ilma tiheda rahvusvahelise integratsioonita on piisavalt keeruline, et mitte öelda võimatu. Teoreetiliselt tundub integratsioon selles valdkonnas aga täiesti reaalsena, kuid loomulikult tuleb siin ületada palju raskusi.

— finantsõigus (s.h. maksundus- ja kindlustusõiguse blokk);
— rahvusvahelise õiguse õppetooli avamine (eraldi suund inimõigused);
— kohalik omavalitsus;
— intellektuaalne omand (autoriõigus).

Perspektiivsed ainevallad (seni esindamata):

— õigusfilosoofia;
— õigussotsioloogia;
— meditsiiniõigus.

Tees — lühiajalised loengukursused (loengud) välismaa kolleegide poolt on siin olnud loomulikult tänuväärt abi, kuid nad ei saa kunagi asendada ühe professuuri tegevust ülikoolis.

Arutledes õigushariduse hetkeseisu üle Eestis, ei ole võimalik mitte rääkida õigusloomest.

NB! (õpetamine põhineb teadusel).

Õigusloome kui teadustöö spetsiifika tänases Eestis

Kuni 80-ndate aastate lõpuni seisnes näiteks õigusteaduskonna õppejõudude teadustöö suuresti seadusandluse täiendamisettepanekute tegemises monograafiates ja teaduslikes artiklites. Hinnates sellekohast tegevust, tuleb paraku tõdeda, et need ettepanekud jäid praktiliselt alati tähelepanuta ja tagantjärele vaadatuna oli töö selles osas enamasti erilise mõtteta. Samal ajal avaldas teaduskond korduvalt soovi osaleda oma õppejõudude kaudu seaduseelnõude väljatöötamises. Ka see soov jäi enamasti ainult sooviks ning õppejõud olid praktiliselt õigusloomest tõrjutud.

Olukord muutus 80-ndate aastate lõpul ja eriti viimasel paaril aastal, mil hakkas arenema Eesti originaalne õigusloome. Originaalse õigusloome tekke alguses töötati seaduseelnõusid välja suuresti väljaspool õigusteaduskonda, et mitte öelda — teaduskonnast mööda minnes. Selle tulemusena kannatas väga palju õigusaktide kvaliteet, langedes isegi tunduvalt allapoole NSV Liidu aktide kvaliteedist, uued aktid ei reguleerinud tegelikult mitte midagi ja üksteisega kooskõlastamatuse tõttu tekitasid rohkem segadust kui tõid kasu.

Selleks, et parandada olukorda õigusloomes, hakkas rida õigusteaduskonna õppejõude osalema olulisemate õigusaktide väljatöötamisel nii eelnõude autoritena kui ka teiste töögruppide poolt välja

töötatud eelnõudele arvamuste andjatena (ekspertidena). See töö ei ole teadustöö selles tähenduses, nagu seda on mõistetud ja käsitatud näiteks üleülikooliliselt. Samas kasutati eelnõude koostamisel ja eelnõudele arvamusi andes teadustööga omandatud teadmisi ja töötati läbi erialaajakirjandust, mida tavalises olukorras poleks need isikud läbi töötanud. Kogu selle töö tulemused kajastusid paratamatult ka õppetöös — õppejõud, kes on osalenud õigusloomes ja töötanud läbi õigusakti vajaliku erialakirjanduse, suudab enamasti seadusandlust palju paremini õpetada. Kokkuvõtlikult — praegu, kui õigusteaduskonna õppejõud ei õpeta kehtivat seadusandlust (tema loengud ei tugine sellel), tekib küsimus, mida ta siis õpetab?

Situatsioon on unikaalne — mitte kusagil mujal ega ka ajalises mõttes hiljem pole meil enam võimalust kaasa rääkida originaalse õigusloome kujunemisele Eestis. Ja õigusaktide kvaliteet paraku viitab sellele, et vägagi küsitav on sellest tööst praegu kõrvale jääda.

Selles protsessis osalevad ka tudengid, magistrandid (välja on kasvanud mitmeid võimekaid inimesi).

Õppejõud-teadlased

Õppejõudude-teadlaste koosseisu puutuvalt tuleb rõhutada, et endiselt on päevakorras järelkasvu probleemid.

Haritlaste töö üldine alahindamine on tinginud ka õigusteaduskonna õppejõudude kaadri juurdekasvu raskused. Seni kehtinud palgakorraldus on põhjustanud negatiivse suhtumise magistratuuri, teadustöösse ja pedagoogi kutsesse üldse.

Muuhulgas mõjutab järelkasvu õppejõudude töötasu, teiste juristide töötasu kõrval ei paku tase erilist konkurentsi. Siit tulenevalt on mitmed inimesed lahkunud tööle kohtusüsteemi ning just noorte võimekate lõpetajate «värbamine» teaduskonda tööle jääma on endiselt problemaatiline.

Õppejõudude ettevalmistamine nõuab aega ja investeeringut (õppejõudude kaader vananeb).

Praegu kehtib üleminekuajajärk, tegemist on põlvkondade vahetusega. Nii formaalsete näitajate (õppejõudude arv) kui ka sisulisest küljest tähendab see seda, et paralleelselt on vajalik mõlema poole eksisteerimine.

Kuna praeguste õppejõudude vanuseline koosseis tingib neist

poolte väljavahetamise lähiaastatel, siis võib öelda, et 3—4 aastaga tuleb leida ja ette valmistada paarkümmend uut õppejõudu. Päris paljud õigusteaduse erialad ei ole kaetud Eesti spetsialistidega, seadusandluse kiire muutumine tingib õppejõudude ümberõppe vajaduse. Nii praeguste õppejõudude kui magistrantide väljaõpe saab toimuda suures osas välismaa kolleegide abil.

Järeldus:

* tuleb pidevalt tegelda tudengitega — potentsiaalse järelkasvuga (tudengite teadustöö, s.h. seadusprojektide koostamine);

* lahendamaks materiaalse kindlustamise probleeme, tuleb pakkuda **professionaalset lisateenistust Tartu Ülikooli seinte vahel** — vt. LISA.

Publitseerimine

Ilma publitseerimata ei saa rääkida õppe- ja teadustööst. See on teadustöö vältimata eeldus ja tingimus.

Ajakirjad «JURIDICA» ja «Eesti Jurist»

Oma ajakiri asutati koostöös Glasgow' Ülikooli õigusteaduskonnaga *Scotch Law Society* finantseerimisel. Nüüdseks tuleks konstateerida selle sammu otstarbekust, mida võiks lugeda üheks teaduskonna saavutuseks 1993. ja 1994. a.

«Juridica» ideoloogia (erinevus «Eesti Juristist»)

Ajakirja veergudel on käsitletud õigusloome hetkeprobleeme ning mitmete vastuvõetud seaduste puhul on just siin antud esimene teoreetilis-praktiline kommentaar/lahendus seaduste rakendamisel tõusestunud küsimustele. Teaduskonna oma ajakirja olemasolu pakub kõikidele õppejõududele/teaduritele, aga ka tudengitele, magistrantidele ja doktorandidele suurepärase publitseerimisvõimaluse. Seni välja antud ja antavad numbrid, mis sisaldavad kommentaare ja õigusloomealast informatsiooni, on praegu olnud oluliseks panuseks sellealases tegevuses Eestis.

Kahtluseta on osa artikleid liigitatavad teaduslike originaalartiklite hulka, mida tuleks ka hinnata teadusartikli mõõdupuuga. Samas kannab avaldatust osa informatiivset iseloomu.

Eesti akadeemilise õigushariduse versus TÜ õigusteaduskond?

Arvestades, et keskmise suurusega Euroopa ülikooli demograa-

filine tagamaa on vähemalt 1 milj. inimest ja enama kui ühe *universitase* tarvis pole Eestis ei materiaalseid ega vaimseid ressursse, taotleb TÜ Eesti ainukese *universitase* rolli ka edaspidiseks.

Olles aus, tuleb konstateerida, et ei saa kirjutada võrdusmärki õigusteadusele Eestis ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas tehtavale teadustööle. Kuigi ei saa mööda tõsiasjastki, et kogu oma ajaloo jooksul on tal olnud kahtlemata monopoolne seisund.

Siit kaks mõtet diskussiooniks — on see hea või halb?

Halb selles tähenduses, et ükski monopoolne seisund ei ole iseenesest hea.

Positiivne — säilitamaks juhtrolli akadeemilise haridusega juristi ettevalmistuses.

Seda eelkõige nappide riiklike vahendite koondamise ja võimalikult otstarbeka kasutuse mõttes. Kontroll diplomi/kvalifikatsiooni taseme üle tagatakse rahvusvahelise konkurentsiga (TÜ diplomi konkureerimisvõime magistrikraadi saavutamiseks välisülikoolides, tudengite tase pääsemaks Euroopa ülikoolide juures korraldatavatele seminaridele, konkurssidele ja võistlustele, suvekoolidele, konverentsidele, s.h. mujal sooritatud ainete arvestamine TÜ diplomi saamiseks jne.)

LISA

Tasuline ettevalmistus juristidiplomi saamiseks eksternina

Kommentaar: Alljärgnevat lahendust tuleb käsitleda erandsituatsioonina, mis teatud ajaperioodi möödumisel võib kaotada oma akuutsuse.

Teaduskond pidas vajaliku olevat eriti riigi vajadust ja hetke olukorda silmas pidades 1994. a. sügisest avada teaduskonna juures kursused tasuliseks täienduskoolituseks, mille eesmärk on juriidilise kõrghariduse saamine.

Kõrgema juriidilise hariduse sotsiaalse kandepinna laiendamine tuleks realiseerida Tartu Ülikooli seinte vahel, kus õppijatel on suhteliselt soodsad võimalused pidevaks enesetäiendamiseks.

Teaduskonna juhtkond on seisukohal, et:

1. Ühiskondlik nõudlus vajab «ventiili», mille kaudu oleks võimalik saada kõrgem juriidiline haridus isikutel, kes ei suuda töö tõttu viibida päevast-päeva pideval õppetööl (näit. omavalitsustöötajad jt. avalik-õiguslikus sfääris töötavad isikud, kes vajaksid juriidilist haridust eelkõige oma töö tõttu).

2. Juuravallas õppijate arvu suurendamine leevendaks lõppastmes juristide puudust eesti ühiskonnas.

Riigi vajadus on suurem kui praegused vastuvõtuarvud seda väljendaksid. Samas on riikliku vastuvõtu suurendamine «sisemiste reservide arvel» ammendunud (vastuvõtt päevasesse õppesse oli 1990 — 50; 1991 — 75; 1992 —114; 1993 — 90).

3. Probleemi positiivne lahendus muudaks õppeprotsessi teaduskonnas kaasaegsemaks, mis tähendab seda, et see vastaks rohkem riigi vajadustele (vahendite akumuleerimine eelkõige teaduskonna infrastruktuuri ja materiaalse baasi arendamise mõttes).

4. Täienduskoolitusega kaasneb kõige otsesemalt tagasiside reaalse õigusliku praktikaga, tegelike õiguslike ja samuti mitteõiguslike probleemidega. Lõppastmes aitab ka see oluline moment tõsta õpetamise taset teaduskonnas tervikuna.

5. Uue õppevormi käivitumine toob kaasa omapärase «sunduse»/motivatsiooni õppejõudude kvalifikatsiooni tõstmiseks (tasuline täiendõppija soovib oma raha eest saada võimalikult kvaliteetset haridust ja hakkab seda otseselt nõudma). Ilmselgelt tuleb see kanda küsimuse plusspoolele.

6. Olukorras, kus riik ei suuda akumuleerida vahendeid juristide ettevalmistamise järsuks kasvuks (või ei kontrolli mehhanisme, millega vahendeid ümber jagada), tuleb võimalus jätta konkreetsele täitjale (antud juhul teaduskonnale).

Seejuures saaks lahendada magistrantide materiaalse kindlustamise probleemi, pakkudes **professionaalset lisateenistust Tartu Ülikooli sees. Jätta see nende eneste probleemiks tähendab praeguses ühiskondlikus situatsioonis (juristide ebamõistlik nõudlus) vaid ühte — loobuda noortest võimekatest õppejõududest.**

Taoline õppetöö korraldus tähendab muuhulgas ka seda, et tegu on pideva õpetamisega, mitte n.ö. fragmentaarse hariduse andmise püüdega.

Teaduskonna üliõpilased ja magistrandid

Ajalooline võrdlus (1921—1940)

Aasta	Sisseastujate arv			Üliõpilaste arv		
	TÜ	Õigust.	%	TÜ	Õigust.	%
1921	1380	142	10,3	2471	506	20,5
1925	1039	263	25,3	4525	1177	26,0
1930	742	144	19,4	3474	719	20,7
1935	726	154	20,9	3292	707	21,5
1938	620	150	24,2	3227	953	29,5

1992. a. õppis tudengeid päevases vormis **353** (6,2% TÜ päevastest üliõpilastest) ja kaugõppeosakonnas **340**, neist 277 eesti keeles ja 63 vene rühmades.

1993. a. õppis tudengeid päevases õppevormis **385** (6,8% TÜ päevastest üliõpilastes), kaugõppes **281** üliõpilast. Neile lisandus **27** magistranti ja **2** doktoranti.

Põhiõppesse võeti 1993. a. vastu **90** 1. aasta üliõpilast.

Põhiõppe lõpetas 1993. a. **110** üliõpilast, neist statsionaarselt **54** ja kaugõppes **56**.

Arvandmed üliõpilaste kohta (31.12.94):

AASTA	PÕHIÕPE	KAUGÕPE
1. aasta	129	—
2. aasta	89	—
3. aasta	107	—
4. aasta	71	82
5. aasta	3	71
6. aasta	—	64
KOKKU	399	217

Põhiõppesse võeti 1994. a. vastu 120 üliõpilast.
1994. a. põhiõppe lõpetanud:

	ÜLIÕPILASTE ARV
4. aasta	44
5. aasta	60
Kaugõppes	41
KOKKU	145

Arvandmed magistrantide kohta (31.12.94):

INSTITUUT	1. a. MAGISTRANTE	2. a. MAGISTRANTE
Avalik õigus	6	7
eraõigus	14	13
Kokku	20	20

Magistriõppesse võeti vastu 20.

ÕIGUSÕPE EESTI RIIGIKAITSE AKADEEMIAS

Õigusteaduse doktor EDUARD RASKA

1. Eesti Riigikaitse Akadeemia (edaspidi ERA) on riigikaitse koolitust andev õppeasutus. **Riigikaitseline koolitussüsteem** kujutab endast sihtotstarbelist koolitusasutuste ning väljaõppekeskuste kooslust, mis on loodud riigikaitse teenistuses nõutavate isikuomadustega, kehaliselt ja professionaalselt treenitud kaadri ettevalmistamiseks riigikaitse süsteemi kõigile teenistustele ning teenistusastmetele.

2. ERA valmistab ette kaadrit neljale ministeeriumile (sise-, kaitse-, justiits- ja rahandusministeeriumile) ja seitsmele ametkonnale ning allub KHM-le, kellele spetsialiste ei koolitata (vt. skeem 1). ERA-s on 7 õppesuunda ja toimivad 5 kolledžit (politsei-, tolli-, korrektsiooni-, pääste- ja sõjakool).

3. Riigikaitse koolitussüsteemis tuleb välja arendada kutsetreeningu, ametikoolituse ja riigikaitse kõrg- ning akadeemiline erihariduse institutsioonide võrk. Õppekavade ja rahvusvahelise klassifikatsiooni ISCED alusel hõlmab riigikaitse koolitussüsteem kuut **haridusastet**:

3.1. esmane kutsetreening — ISCED 3. ja 4. haridusaste;

3.2. kõrgem ametikoolitus — ISCED 5. ja 6. haridusaste antakse riigikaitse kõrgkoolis (ERA, Mereohariduskeskus jt.);

3.3. akadeemiline eriharidus — ISCED 7. ja 8. haridusaste antakse kodu- või välismaistes riigikaitse kõrgkoolides või tsiviilkõrgkoolides (vt. skeem 2).

Eesti Vabariigi KHM õppekavade liigituse alusel (1994) on riigikaitselist haridust võimalik omandada kahel tasandil: rakenduskõrgkooli õppekavade ja ülikooli (bakalaureuse) õppekavade alusel.

Politsei	5891202	6891202
Uurimine	5891210	6891210
Korrektsioon	5891220	6891220
Päästeteenistus	5891502	6891502
Kaitsevägi	5891702	6891702
Piirivalve	5891705	6891705
Toll	5897001	6897001

4. ERA eesmärgiks on koolitada nii kõrgkooli kui ka ülikooli (bakalaureuse) kavade alusel riigikaitse spetsialiste. Sellest tulenevalt on õigusõppel riigiteenistujate koolitamisel (sõltuvalt erialast) keskne koht.

4.1. ERA-s on moodustatud kolm õigusõppetooli (kriminaalõiguse ja protsessi õppetool, tsiviilõiguse ja protsessi ning riigiõiguse ja kohaliku omavalitsuse õppetool), mis üheskoos moodustavad õigusõppe keskuse.

Põhikohaga töötab 4 õppejõudu, kohakaaslusega 11 õppejõudu.

4.2. Vastavalt eeltoodule realiseeritakse ERA-s 14 õppekava kõrgkooli või ülikooli (bakalaureuse) tasemel. ERA-s õpetatakse käesoleval ajal 14 õigusdistsipliini, millele lisanduvad õigusdistsipliinide tugiained (kriminoloogia, kriminalistika, kohtumeditsiin, politseihaldustegevus jpt.) ja eri- ning valikkursused.

Juriidilise hariduse õpetamine toimub ERA-s erineval tasemel, sõltuvalt õpetamise eesmärkidest ja vajadustest.

Politsei õpib näiteks juriidilisi aineid 960 t. — 24 AP, sellele lisandub õigusfilosoofia, kriminoloogia, kriminalistika, politseihaldustegevus jpt. Samal ajal saavad päästeteenistuse kolledži kadetid «ainult» 6—7,5 AP.

Kogumis võib öelda, et me juriste otseselt (diplomijärgselt) ette ei valmista.

5. Probleemid.

5.1. Õigusõppejõudude nappus nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt.

5.2. Piirivalve ja kaitseväe ohvitseride juriidilise väljaõppe ümberkorraldamine.

6. Perspektiivid.

6.1. Õigusõppe süsteemi ühtlustamine ja abi teistele kõrgkoolidele (õppejõud, magistratuur, doktorantuur).

6.1. Permanentne haridus.

61. Õigusõppe süsteemi ühtlustamine ja abi teistele kõrgkoolidele (õppejõud, magistratuur, doktoratuur).

6.2. Permanentne haridus.

ERAÕIGUSLIKUL ALUSEL TEGUTSEVATE KÕRGKOOLIDE STAATUSEST EESTI VABARIIGIS

MART SUSI, Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis rektor

Eraõiguslikul alusel tegutsevate kõrgkoolide staatust sätestab praegusel ajal «Erakooliseadus» (RT I 1993, 35, 547), samuti 28. juuli 1993. a. Kultuuri- ja Haridusministeeriumi määrus nr. 11 «Kõrgkoolide litsentseerimisstandardid». Ettevalmistamisel on ülikoolide riiklikku akrediteerimist sätestav eeskiri, mille projekti on koostanud Kultuuri- ja Haridusministeerium, ning mis esitatakse kinnitamiseks Eesti Vabariigi Valitsusele lähemal ajal.

Puudub konkreetselt erakõrgkoolide tegevust sätestav seadus («Erakooliseadus» reguleerib ka madalama astmega erakoolide tegevust) ning rakenduskõrgkoolide tegevust sätestav seadus. Seoses küsitavustega kehtivates õigusaktides erakõrgkoolide tegevuse reguleerimisel on vajadus täiendavate normatiivaktide vastuvõtmise järele, eriti seoses kõrgkoolide akrediteerimise seadusliku aluse ning nende akrediteerimispõhimõtete kehtestamisega.

Erakõrgkoolide staatuse puhul on esmatähtis erakõrgkoolide võimalus iseseisvaks tegutsemiseks, et oleks tagatud akadeemiline vabadus õppetöö läbiviimise korraldamisel ning oleks viidud minimaalseks riigi sekkumise võimalus erakõrgkooli tegevusse. Mitte mingil juhul ei tohi lubada, et riiklikel struktuuridel oleks võimalus erakõrgkooli tegevuse lõpetamiseks kaalutlustel, mis puudutavad õppetöö sisulist külge (v.a. juhud, kui õppetöö on vastuolus heade kommete või moraalinõuetega või on suunatud Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra

vastu). Praegu selline võimalus aga reaalselt eksisteerib alltoodud põhjustel.

Eesti Vabariigis toimub (saab toimuma) riiklik kontroll erakõrgkoolide tegevuse üle kahe hindamisprotsessi raamides — need on **litsentseerimine** ja **akrediteerimine**. See on ka rahvusvaheliselt aktsepteeritud suund ning niisugune lähenemine on igati põhjendatud. Nende põhimõtete rakendamisel esineb aga mitmeid küsitavusi. **Litsentseerimine** tähendab üksnes seda, et riik teeb kindlaks vajalike tingimuste olemasolu õppetöö läbiviimiseks («Erakooliseaduse» §-s 9 on loetletud niisuguste tingimustena kooli põhikirja ja õppekavade olemasolu, andmed pedagoogide kvalifikatsiooni kohta, tõendid kasutatavate ruumide (hoonete) ja nende vastavuse kohta sanitaar- ja ohutusnõuetele). Seaduse mõttest selgub, et nende tingimuste olemasolu korral tuleb Kultuuri- ja Haridusministeeriumil välja anda koolitusluba ehk litsents, mis on erakõrgkooli tegutsemise aluseks. Tuleb rõhutada, et seaduse vastava paragrahvi kohaselt ei toimu nende dokumentide **sisulist** hindamist, vajalik on vaid nende olemasolu. Samal ajal «Erakooliseaduse» §-s 22 on sätestatud, et Kultuuri- ja Haridusministeeriumil on õigus koolitusluba peatada või tühistada, juhul kui erakooli tegevus ei vasta koolitusloas märgitud haridustasemele. Nõuet, et erakõrgkooli koolitusluba oleks seotud riiklikult kehtestatud haridustasemega, ei ole aga toodud «Erakooliseaduse» osas, milles on loetletud koolitusloa väljaandmise tingimused. Märgitakse vaid, et juhul kui erakool soovib õigust anda välja avalike koolide lõpudiplomitega võrdväärseid dokumente, peab tema õppekava vastama haridusstandardile («Erakooliseadus» § 10 (3)). Seaduses esineb vastuolu ning samuti põhimõte, mis võimaldab erakõrgkooli tegevuse lõpetamiseks riigi poolt juhul, kui õppekavad ei vasta riiklikult kehtestatud haridustasemele. See tähendab juba **sisulist** kontrolli, mis peaks litsentseerimise protsessist väljapoole jääma.

«Erakooliseaduses» sisalduvad veel kaks põhimõtet, mis ei ole kooskõlas erakõrgkooli tegutsemisvabaduse tunnustamisega riigi poolt. Esiteks on § 20 lg. 3 kohaselt «Erakooli hindamiseks... Kultuuri- ja Haridusministeeriumil õigus määrata omaniku kulul ekspertiis». Omandiseaduse § 8 järgi on kõik omandivormid seaduse ees võrdsed ja kuivõrd tegemist on riikliku järelevalvega, saab tasuline ekspertiis toimuda vaid erakooli algatusel. Samas võib aga ekspertiisi läbivii-

misest keeldumine olla aluseks erakooli tegevuse lõpetamisele, kuivõrd ei ole võimalik kontrollida haridustaseme vastavust.

Teiseks, § 20 lg. 4 kohaselt «Õppekulud kaetakse riigieelarvest ainult haridusstandardile vastavate õppekavade ulatuses sama liiki riigi- või munitsipaalkoolile kehtestatud korras. Õppekulud on pedagoogide palgad ning õppevahendite soetamise kulud.» Siit võib järeldada, et on seadusandlikult liidetud kaks põhimõtet, mille liitmine akadeemilise vabaduse tagamise seisukohast on lubamatu: riikliku diplomi tunnustus ning õigus riiklikule finantseerimisele. Võib väita, et olukorras, kus riigieelarvelised rahalised vahendid on niigi piiratud riiklike õppeasutuste finantseerimiseks, ei ole riik huvitatud täiendavate rahaliste kohustuste tekkest. See toimuks aga niipea, kui tuvastataks, et erakõrgkooli õppekava vastab riiklikult kehtestatud haridusstandardile. Seega võivad eelarvelised kaalutlused potentsiaalselt mõjutada akrediteerimisotsust.

Akrediteerimine on keskharidusjärgse õppeasutuse, programmi või eriüksuse perioodiline enesehindamine ja erapooletu väliskspertiis veendumaks, et seatud õppe-eesmärgid saavutatakse ja akrediteerimisorganite poolt sätestatud normatiivid täidetakse. Akrediteeritud kõrgem õppeasutus omab õigust väljastada riiklikult tunnustatud diplomeid.

Kuivõrd Vabariigi Valitsus ei ole akrediteerimispõhimõtteid kinnitanud, siis oleks ennatlik siinkohal ettevalmistatud projekti analüüsida. Tähelepanu tuleks aga juhtida alljärgnevale.

Esiteks puudub seaduslik alus erakõrgkoolide akrediteerimise käivitamiseks. «Ülikooliseadus» kehtestab küll kõrghariduse hindamise nõukogu institutsiooni (§ 10) ning õppekava akrediteerimise insitutsiooni (§ 12), kuid vastav seadus ei reguleeri kõrgkoolide, vaid ülikoolide tegevust. Akrediteerimine on samuti laiem mõiste kui «Erakooliseaduses» sisalduv mõiste «vastavus riiklikule haridusstandardile». On arusaamatu, millisel õiguslikul alusel vastav haridusstandard kehtestatakse ning kuidas toimub selle vastavuse kindlakstegemine. Lisagem veel, et akrediteerimine hõlmab kas **institutsioonilist** või **õppekava** akrediteerimist. Praegu puudub erakõrgkoolil seaduslikult tagatud võimalus taotleda ükskõik kumba akrediteerimist.

«Ülikooliseaduse» § 58 lg. 1 p. 5 sätestab järgmise muudatuse «Erakooliseaduse» § 16 lg. 3: «Erakooli lõpudokument loetakse vastava riigi- või munitsipaalkoolide lõpudokumendiga võrdväärseks, kui

lõpetaja on kogu õppeaja õppinud haridusstandardi või riiklike õppekavade alusel heakskiidetud õppekava järgi.»

Nimetatud muudatus on minu arvates äärmiselt diskrimineeriv ja ebaõige ning sellele tuleks reageerida kõige otsustavamal viisil.

Esiteks jääb ebaselgeks, mida tähendab «võrdväärsus» vastava riigi- või munitsipaalkooli lõpudokumendiga? Kas seda, et nende tegevus on seatud eeskujuks erakoolidele? Vastava sätte kohaselt ei kuulu riigi- või munitsipaalkooli tegevus üldse hindamisele ning riiklikust või munitsipaalomandusest tuleneb nendes läbiviidava õppetöö kõrge kvaliteet. Jämedalt on rikutud põhimõtet omandivormide võrdsuse kohta. On lubamatu, et teatud omandivormis olevad koolid on asetatud üle teiste. Ainuvõimalik on seaduse teksti muuta ning viidata akrediteeritusele nii riiklike-, munitsipaal- kui eraomanduses olevate kõrgkoolide suhtes.

Teiseks on kõige lubamatumal viisil kahjustatud praegu erakõrgkoolides õppivate noorte seisundit, kuivõrd viidatakse sellele, et nad saavad riiklikult tunnustatud diplomi (juhul, kui see muidugi on sama mõiste kui «vastava riigi- või munitsipaalkooli lõpudokumendiga võrdväärne») üksnes siis, kui nad on kogu õppeaja vältel õppinud haridusstandardi või riiklike õppekavade alusel heakskiidetud õppekava järgi. See on selgelt erakõrgkoolide tegevust diskrimineeriv säte, kuivõrd asetab eelisolukorda riiklikes kõrgkoolides õppivad noored. Ei ole õigustatud tagantjärele halvendada erakõrgkoolides õppivate noorte seisundit.

Juhul kui akrediteerimine soovitakse kujundada tõepoolest Eesti Vabariigis antava kõrghariduse kvaliteeti hindavaks põhimõtteliseks protsessiks, siis tuleb kehtestada seadusandlikul tasandil põhimõte, et akrediteerimise peavad läbima kõik kõrgkoolid omandivormist sõltumata, kui nad soovivad oma lõpudiplomile riiklikku tunnustust. Selle protsessi käivitumisel ning kuni kõrgkoolidel on olnud piisavalt aega akrediteerimise taotlemiseks ning riigil selle praktiliseks läbiviimiseks kõigi soovijate osas, ei tohi kõrgkoole asetada erinevasse seisundisse omandivormist lähtuvalt. Kui kehtib põhimõte, et enne akrediteerimise läbimist lõpudiplom riiklikku tunnustust ei oma, siis peab see kehtima nii riiklike kui ka erakõrgkoolide suhtes. Samuti tuleb omandivormist sõltumata kehtestada akrediteerimispõhimõtted kõigi kõrgkoolide suhtes tervikuna, s.h. akrediteerimise läbimise tagajärjed. Kahjuks on viimasel ajal massiteabevahendites seoses peatselt

algava akrediteerimisprotsessiga avalikustatud just erakõrgkoolide seisundit ning on jäetud lisamata riiklike kõrgkoolide seisundit puudutav pool.

Ma leian, et tegemist on väga tähtsate põhimõtetega ning praegu on nende kehtestamise aeg. Siin ei tohi lubada vigu ega diskrimineerimist. Vastasel juhul ei kannata mitte niivõrd erakõrgkoolides õppivad noored (tänu oma teadmistele leiavad nad rakenduse niikuinii), vaid eelkõige Eesti Vabariigi hariduspoliitika ning selle objektiivsus tervikuna.

RAHVUSVAHELINE SOTSIAALTEADUSTE RAKENDUSLIK KÕRGKOOL «LEX»

Filosoofiadoktor GEORGE PEROVIČ

1. Rahvusvaheline Sotsiaalteaduste Rakenduslik Kõrgkool «LEX» on asutatud 1992. aastal ja tegutseb erakõrgkoolina Kultuuri- ja Haridusministeeriumi litsentsi alusel. Õppetöö toimub õigusteaduskonnas, sotsiaalteaduste ja politoloogia teaduskonnas ning rahvusvahelise majanduse ja juhtimise teaduskonnas. Käesoleval ajal õpib eesti ja vene osakonnas kolmel kursusel kokku 1073 üliõpilast, neist 548 õigusteaduskonnas.

Õppeaeg LEX-is on 4 aastat.

LEX-i loomisest alates on tal kujunenud tihedad sidemed Itaalia riiklike ja sõltumatute ülikoolidega Libera Universita Internazionale degli Studi Sociale (LUISS), «La Sapienza» ja Libera Universita Maria SS Assunta. Nende ülikoolide euroopalikud programmid on olnud LEX-i õppeprogrammide aluseks niivõrd, kuivõrd nad on kohaldatavad Eesti õigussüsteemi uurimisele ja õpetamisele orienteeritud teaduskonnas. LEX on sõlminud lepingu Itaalia Uuringute Rahvusliku Nõukoguga, kes abistab ülikooli kaasaegse erialase väliskirjandusega, samuti ka külalislektoritega.

Kuna üle poole LEX-i üliõpilaskonnast moodustavad vene rahvusest noored Eestist, Venemaalt ja mujalt, on ülikool sõlminud tihedad sidemed ka Venemaa kõrgkoolidega. LEX on lepingulistes suhetes Rahvusvahelise Sõltumatu Ökoloogia- ja Politoloogia Ülikooliga (Moskvas). Koostöö hõlmab muuhulgas õppejõudude ja üliõpilaste vahetust, ühiste teaduskonverentside läbiviimist, diplomitööde

vastastikust kaitsmist. Selle ülikooli juhtivad õppejõud on regulaarselt lugenud loenguid LEX-i üliõpilastele.

Silmas pidades Eesti Vabariigi geograafilist ja poliitilist asendit Euroopa riikide seas, on LEX sõlminud kontakte teiste Balti riikide ja Põhjamaade kõrgkoolidega, sealhulgas Balti Ülikooli ja Uppsala Ülikooliga.

LEX-is pööratakse suurt tähelepanu ülikoolihariduse lähendamisele teadusele. Sel eesmärgil on sõlmitud koostööleping Eesti TA Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudiga. LEX-is on loodud Strateegiliste Uuringute Keskus, mis tegeleb kahe uurimissuunaga: Eesti astumine Euroopa Liitu ja Eesti—Vene suhted.

Ülikooli lõpetajad saavad juristi, sotsioloog-politoloogi või ökonomisti diplomi ja bakalaureuse kraadi.

2. LEX-i õigusteaduskond taotleb laia üldise õigusalase hariduse andmist analoogiliselt klassikalistele ülikoolide õigusteaduskondadele. Üliõpilased saavad ettevalmistuse, mis võimaldab lõpetanuil asuda tööle majandusorganisatsiooni juriskonsuldina, konsultandina, nõunikuna või muu ametnikuna riigivõimu- ja haldusaparaadis, advokatuuri, notariaadi ja kohtu töötajana, samuti ka spetsialistina muul juriidilist kõrgharidust nõudval ametikohal. Ühtlasi, silmas pidades kaasaja aktuaalseid vajadusi, pööratakse õppeprotsessis suurt tähelepanu võõrkeelte oskuse arendamisele ning üliõpilaste üldharidusliku ning kultuuritaseme tõstmisele. Nendest lähtekohtadest tulenevalt võib kogu LEX-i õigusteaduskonnas õpetatava ainestiku jaotada viide rühma:

1) võõrkeeled, 2) üldharidusliku iseloomuga õppeained, 3) kohustuslikud õiguslikud fundamentaal- ja õigusharuteadused, 4) kohustuslikud juriidilised rakendusteadused, 5) õiguslikud valikained.

Võõrkeeled hõlmavad ligi 1/3 kogu õppetöö ajalisest mahust. Siia kuuluvad kohustuslike keeltena inglise keel ja itaalia keel ning üliõpilase valikul kas saksa, prantsuse või hispaania keel.

Üldhariduslike õppeainetena õpetatakse 22 distsipliini, sealhulgas majandusteooria, sotsioloogia, loogika, eetika, politoloogia, filosoofia ajalugu, sotsiaalpsühholoogia jt. Sellesse rühma kuuluvad ka mõnede riikide (Inglismaa, Itaalia, Saksamaa, Eesti) ajalugu ja tänapäeva käsitlevad õppeained.

Õiguslike fundamentaal- ja õigusharuteaduste rühma moodustavad üldteoreetilised õigusteaduslikud distsipliinid ja iseseisvate õppeainetena õpetatavad õigusharu või õigusinstituuti käsitlevad tea-

dused. Sellesse, 30-st õppeainest koosnevasse rühma kuuluvad õiguse entsüklopeedia ning riigi ja õiguse teooria, välisriikide, Eesti, Venemaa ja Itaalia riigi ja õiguse ajalood, poliitiliste ja õiguslike õpetuste ajalugu, võrdlev õigusteadus, rooma õigus, konstitutsiooniline õigus, Ühendatud Euroopa õigus, rahvusvaheline avalik- ja eraõigus, haldus-, töö-, kriminaalõigus, protsessiõigused jt. õigusharud. Tsiviilõiguse õpetamine toimub diferentseeritult (tsiviilõiguse üldkursus, lepinguõigus, asjaõigus).

Juriidilised rakendusteadused hõlmavad õigusteaduskondade traditsioonilisi distsipliine nagu kriminalistika, õiguslik psühholoogia, kohtumeditsiin, kohtupsühhiaatria, kohtustatistika, kohturaamatupidamine ja kriminoloogia.

Õiguslike valikainetena kuuluvad õppeplaani õppeained, mida üliõpilane võib valida, silmas pidades kas oma tulevast töökohta või oma huviala. Sellisteks õppeaineteks on mereõigus, maksundusõigus, kindlustusõigus, diplomaatiline- ja konsulaarõigus, notariaat jt., kokku 16 õppeainet.

LEX-i õigusteaduskonna õppeprogramm näeb ette kokku 60 õppeaine omandamist. Need on jaotatud selliselt, et auditoorne õppetöö moodustab igal kursusel 450 tundi semestris. Selline auditoorse töö koormus jätab üliõpilasele piisavalt võimalusi iseseisvaks tööks erialase kirjanduse ja õigusaktide tekstidega.

3. Eesti juriidilise hariduse probleemid ja selle tulevikusuundumused on ära määratud selle valdkonna praeguse hetkeolukorraga ja ühiskonna vajadustega juristide järele. Seda situatsiooni iseloomustavad järgmised jooned:

1) terav vajadus hea õigusalase ettevalmistusega kaadri järele riigiaparaadis. See on tingitud riigiaparaadis iseseisvale riigile omaste struktuuride (toll, piirikaitse, kaitsevägi, alaliselt tegutsev parlament) loomisest, samuti ka varem tegutsenud süsteemidest (politsei oma erinevate struktuuridega, kinnipidamiskohad, kohtud) õigusalaseid teadmisi omava kergekäelisest väljatõrjumisest;

2) turumajandusele üleminek ja erinevate ettevõtlusvormide areng on tekitanud vajaduse kitsa ja sügava spetsialiseerumisega juristide järele (pangandus, kindlustus, vahendusfirmad jne.);

3) paljudes riigiasututstes ja nende süsteemides on tekkinud vajadus spetsialistide järele, kellel ei pea tingimata olema akadeemilist kõrgemat juriidilist haridust, küll aga hästi läbimõeldud ja oma eriala

vajadustele täpselt orienteeritud rakenduslik õiguslik kõrgharidus (näiteks politsei, maksusüsteem, toll, kaitsevägi jms.);

4) riiklik kõrgharidussüsteem ei ole neid vajadusi võimeline rahuldama ei käesoleval hetkel, lähiajal ega eeldatavasti ka nähtavas tulevikus oma materiaalse baasi nõrkuse ja rahaliste vahendite piiratuse tõttu.

Eeltoodud situatsioonist tulenevalt saab juristide vajaduse rahuldada vaid nende ettevalmistamise süsteemi avardamise ja senisest suurema diferentseerimise teel, kasutades ära ja legaliseerides vajalikul viisil praeguseks juba loomulikult tekkinud struktuure. Tulemusena võiks kõrgharidusega juristide ettevalmistamise süsteem välja näha järgmiselt:

1) riiklik ülikooliharidus TÜ õigusteaduskonnas 4+1 aastat (lisaks magistriõpe), mis annab üldise õigusalase ettevalmistuse koos põhjalikuma spetsialiseerumisega kitsamale erialale vastavalt lõpetaja huvidele või vajadustele;

2) eraülikoolides või nende teaduskondades rakendusliku iseloomuga (4 aastat) juriidilise üldise hariduse omandamine koos vajaliku spetsialiseerumisega kitsamale erialale;

3) riikliku või ka erakõrgkoolides teatud erialale (tolli- või maksuametnik, politseitöötaja jms.) orienteeritud õigusalase ettevalmistuse andmine rakendusliku juriidilise kõrgharidusena (praeguse Eesti Riigikaitse Akadeemia taoliselt).

Selline avatud demokraatlik kõrghariduse süsteem kiirendaks ühiskonna vajaduste rahuldamise juristide järele, avardaks noorte valikuvõimalusi kõrgkoolide vahel nii geograafiliselt kui ka sisuliselt, tekitaks vajaliku konkurentsi kõrgkoolide vahel ja soodustaks teaduslik-pedagoogilise kaadri arvulist juurdekasvu. Õpetamise nõutav tase erakõrgkoolides oleks tagatud nende perioodilise litsentseerimisega ja atesteerimisega EV Haridusministeeriumi poolt seadusega sätestatud korras.

Sellise süsteemi väljakujunemisel tekiks Eesti Vabariigis lisaks kõrgkoolide lõpetajate personaalsele konkurentsile ka kõrgkoolide (resp. nende diplomite) vaheline konkurents. Selline konkurents oleks analoogiline praegu arenenud riikides väljakujunenud konkurentsiga, mida peetakse nende haridussüsteemi jaoks loomulikuks ja positiivseks.

EAÕS-I ETTEKANDEKOOSOLEK
17. 05. 1995

Õigusinformaatika Eestis — seis, vajadused, arengud

RIINA VENDE

Ettekande esimeses osas vaatleme õigusalase teabe üldist olukorda Eestis — nii andmebaase kui trükiseid, teises osas teeme ülevaate vajadustest ning sellest, mil määral on vajadused rahuldatud, kolmandas osas räägime põhiliselt andmebaaside arengusuundadest ning eelkõige õigusaktide registrist.

Õigusinformaatika seis

Õigusinformaatikast rääkides ei saa piirduda ainult magnetkandjal esineva informatsiooniga, sest paraku suurem osa õigusalasest teabest on seni olnud ja jääb ilmselt veel pikaks ajaks trükiste kujule. Seetõttu sellest poolest ka alustame. Käesolev ülevaade ei ole kaugeltki täielik ning loetletud trükiseid tuleb käsitleda võrdlemisi juhuslikult valitud näidetena.

Trükiseid võib üldjoontes jagada väljaandjate järgi kaheks:

— ametlikud väljaanded, milledena mõistame Eesti Vabariigi riigiasutuste korraldusel ja kulul väljaantud trükiseid;

— aktsiaseltside väljaandeid.

Ametlike väljaannete hulgas on kahtlemata olulisim Riigikantselei poolt välja antav Riigi Teataja, mis on ühtlasi õigusaktide ainuke ametlik allikas. Riigi Teatajas ilmuvad Eestis vastu võetud õigusaktid, nende kordustrükid koos muudatuste ja täiendustega, välislepingud ja konventsioonid ning Riigikohtu lahendid.

Peale selle on välja antud ministeeriumide ja ametite oma teatajaid süsteemisiseste ja eeldatavasti laialdast huvi mittepakkuvate aktide ilmutamiseks (Kultuuri- ja Haridusministeeriumi Teataja ilmub alates 1993. a.) seaduste üksik- ja kordustrükke koos tehtud muudatuste ja täiendustega (nt. Politseiseadus — Riigikantselei 1993), õigusaktide temaatilisi kogumikke (Eesti Väärtpaberiturgu reguleerivad õigusaktid — Rahandusministeerium 1994), väljavõtteid seadustikest (Haldusõiguserikkumiste seadustik (väljavõte) — Maanteeamet 1993), konventsioone (Teeliikluse konventsioon — Liiklusohutusamet 1993), õigusaktide tõlkeid inglise ja vene keelde (Legal acts of Estonia, Pravovõje aktõ Estonskoi Respubliki).

Muude riigiasutuste väljaannetest tuleks eelkõige mainida ajakirju (Juridica — Tartu Ülikooli õigusteaduskond) ning bibliograafiaid (Bibliographia Iuridica Estonica 1918—1940 — Rahvusraamatukogu 1994).

Aktsiaseltside väljaannetest on kaalukaim kahtlemata AS Juura poolt välja antav kogumik «Eesti Seadus». Selle kõrvale on ilmunud temaatilisi kogumikke mitmesugustelt väljaandjatelt (Kinnisvara õigusaktide kogumik — Kinnisvaraekspert AS 1994), õigusaktide üksiktrükke seeriana (Ettevõtja info — Thekla-V), kommenteeritud väljaandeid (Palgaseadus / komment. Heino Siigur — AS Juura, 1994), temaatilisi kogumikke võõrkeeles (Sbornik normativnõh aktov Estonskoi Respubliki po tamozennomu zakonodatelstvo — Bi-Info, 1994), taskuformaadis seadusi jms.

Andmebaasid võib jagada riiklikeks, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse andmebaasideks. Erasektori õigusalaste andmebaaside kohta käesoleval hetkel teave puudub.

Riiklikud andmebaasid on hetkel esindatud ainult riikliku õigusaktide registriga (ESTLEX). See sisaldab andmeid riigis vastu võetud õigusaktide kohta ning kehtivate õigusloovate aktide kontrollseisus tekste. Kasutajale on see kättesaadav personaalarvutis või kohtvõrgus ning andmete uuendamine toimub kaks korda kuus. Testimisjärgus on sama materjal täistekstandmebaasina Riigiarvutuskeskuse kesk-

arvutil. Testimist vajavad eelkõige erinevad juurdepääsumoodused (Internet, modemside jne.), seadmed (terminalid, personaalarvutid), väljavõtete tegemise võimalused jne.

Valmimisel on välislepingute täistekstandmebaas, mis sisaldab kahe- ja mitmepoolseid lepinguid ning neid rahvusvahelisi konventsioone, millega Eesti on ühinenud.

Õigusaktide registri pidamise käigus on kujunenud päris mahukas aktitekstide arhiiv, mis paraku praegu kasutajatele kättesaadav pole.

Riigiasutuste andmebaasidest tuleb eelkõige mainida aktitekste sisaldavaid andmebaase. Riigikogu Kantseleis peetakse Riigikogu aktide ja stenogrammide andmebaasi. Samalaadne andmebaas Valitsuse aktidest on kujunenud välja ka Riigikantseleis. Viimatimainitust on osa andmeid kättesaadavaks tehtud ka Interneti kaudu. Välisministeerium peab kõigi välislepingute, nii ettevalmistamisel või sõlmimisel olevate kui juba sõlmitute, kohta detailset andmebaasi. Kasutatav on see ainult Välisministeeriumi töötajatele. Eelmisel aastal alustas Töökaitse Inspektsioon töid töökaitsealaste aktide andmebaasi moodustamiseks, töö tulemuste kohta ettekandjal kahjuks andmeid pole.

Teise suurema rühma moodustavad bibliograafilised andmebaasid. Eelkõige tasuks mainimist Bibliographia Iuridica Estonica, mis on andmebaasina kättesaadav nii Rahvusraamatukogus kui ka Tartu Ülikoolis. Rahvusraamatukogus on kättesaadavad veel rida väiksemaid andmebaase (sealhulgas perioodikas avaldatud õigusaktid, valik Venemaa õigusakte Venemaa perioodikast jt.).

Kohalike omavalitsuste õigusalastest andmebaasidest on teave ainult Tallinna Linnavalitsuse andmebaasi kohta, mis sisaldab volikogu ja linnavalitsuse akte. Samasse andmebaasi on lisatud ka riikliku õigusaktide registri andmed.

Õigusinformaatika vajadused

Vaatamata loetletud materjalide näilisele rohkusele ei ole ettekandja hinnangul vajadused õigusinformaatika osas kaugeltki rahuldatud. Vaatleme, millised võiksid siis olla õigusinfo tarbija sagedamini esinevad vajadused.

Nii kummaline kui see ka tunduda võib, on meil seniajani rahul-

damata uute aktide kättesaamise vajadus. Vaatamata sellele, et Riigi Teataja ilmub tunduvalt operatiivsemalt kui varem ja seda on võimalik igaühel tellida, ei jõuda see iga vajajani. Asutustes kipub ainuke eksemplar kadunud olema, raamatupoodides pole tihtipeale saada jne.

Teine suurem vajadus on kontrollseisus tekstide kättesaamise järele. Tänu sagedastele muudatustele aktides on kehva seisu väljaselgitamine Riigi Teatajate põhjal kõrgelt kvalifitseeritud juristilegi võrdlemisi keeruline ülesanne, mittejuristidest rääkimata. Õnneks on Riigi Teataja vähemalt osa korduvalt muudetud akte uuesti avaldanud.

Kolmanda suurema vajadusena tuleb mainida vajadust omada ülevaadet mingit valdkonda reguleerivatest aktidest. Siingi on vaatamata aktsiaseltside poolt väljaantavatele kogumikele veel palju arenguruumi nõudluse-pakkumise vahekorra tasakaalustamiseni.

Seninimetatud vajadusi on ESTLEX vähemalt osaliselt oma klientidel rahuldanud.

Järjest sagedasemaks on viimastel aastatel kujunenud vajadus akti varemkehtinud teksti lugeda, et teada saada, millises sõnastuses antud akt mingil kindlal ajahetkel kehtis. Sama vajaduse tunduvalt laiem ja keerulisem variant on vajadus taastada mingil ajahetkel kehtinud õiguslik situatsioon. Käesoleval ajal annab see endast märku eelkõige kohtutes, aga kohtuprotsesside kaudu juba ka protsessiosaliste juures ning võib lähemal ajal muutuda vägagi teravaks.

Suur puudus paistab olevat kommentaaridest, selgitustest, näpunäidetest. Kommenteeritud väljaandeid ilmub väga vähe. Mõningat abi pakuvad muidugi ajalehtedes ilmuvad kommentaarid ja selgitused.

Kuna Eesti õigussüsteemis on tunda pretsedendiõiguse sugemeid, siis ilmselt hakkab kujunev kohtupraktika omandama järjest olulisemat osa. Riigikohtu lahendeid on õnneks hakatud avaldama ka Riigi Teatajas.

Lisaks Eesti seadusandlusele hakkab järjest suuremat huvi pakkuma Euroopa seadusandlus. Selles osas on nii trükiseid kui andmebaase hajutatult raamatukogudes ja ministeeriumides-ametites, aga kui kättesaadavad need materjalid on, ei oska kahjuks hinnata. Pealegi tundub, et materjali kogunemine on toimunud mõnevõrra isevoolu teed ja selliselt kogunenud materjal ei tarvitse anda terviklikku ülevaadet.

Arengusuunad

Arengusuundadest rääkides peatume põhiliselt õigusaktide registri kavandatavatel arengusuundadel. Arengusuunad on suurel määral tulenenud eelpool loetletud vajadustest.

Eelkõige on kavas parandada ESTLEXi teenuste kättesaadavust maakondades, luues tasapisi oma esindajate võrku. Juba on olemas esindajad Viljandis, Pärnus ja Hiiumaal, kes lahendavad kohapeal tekkivaid probleeme ja aitavad klienti nõu ja jõuga. Parandada loodame ka andmete väljastamise operatiivsust. See sõltub küll eelkõige andmete saamise operatiivsusest, mida ei saa käesoleval ajal kahjuks veel piisavaks pidada.

Käesoleval aastal on kavas üle vaadata ja ajakohastada kasutatav süstemaatiline liigitus, sest olemasolev ei kajasta enam kujunenud olukorda ja mõjub mõne koha peal eksitavaltki.

Kavas on muuta kättesaadavaks kehtiv seadusandlus täistekstandmebaasina keskarvutil. See võimaldaks teha tunduvalt keerukamaid päringuid ning rahuldaks ka vajadust mingi suhteliselt kitsa valdkonna aktide leidmise järele.

Järgmise arengusuunana on kavas kättesaadavaks teha kaugotsingu abil aktide arhiiv. See töö on kavandatud järgmisse aastasse.

EESTI PRESIDENDI KOMPETENTSID 1992. AASTA PÕHISEADUSE JÄRGI

Salzburgi Ülikooli endiste Nõukogude Liidu maade õiguste professor HENN-JÜRI UIBOPUU

EESSÕNA

Kommentaar uue põhiseaduse või mõne tema osa juurde võib põhimõtteliselt olla kas induktiiv-empiirilist või deduktiiv-juriidilist laadi. Induktiivne, st empiiriline meetod toetub olulisel määral senisele põhiseaduslikule praktikale. Ta vastandab seega põhiseadusliku praktika põhiseaduse tekstile ja näitab ära, kus põhiseaduslik tegelikkus hälbib tekstist. Deduktiivne meetod võtab vaatluse lähtepunktiks põhiseaduse teksti ja tuletab temast grammatiliste, süstemaatiliste ja teleoloogiliste tõlgenduste kaudu need õiguslikud raamid, mis on riigiorganite käsutuses nende tegevuses.

Kuna Eesti põhiseadus võeti vastu referendumi teel alles 1992. aasta juunis ja senine põhiseaduslik elu toetus olulises osas nõukogude mallil rajanevale riigistruktuurile, siis langeb esimene meetod õigupoolest ära, ehkki 16. novembri 1988. a suveräänsusdeklaratsioonist[1] alates hakkas Eesti põhiseaduslik elu üha enam iseseisvaid jooni

[1]ENSV Teataja 1988/48/685

ilmutama[2]. Seetõttu tuleb vaadelda ka seda arengut, kuna ta teatud asjaoludel võis avaldada mõju esimesele Teise maailmasõja järgsele põhiseadusele, nagu see tegelikult oligi.

Käesolevale kommentaarile sobib paremini deduktiiv-juriidiline meetod, arvestades ka teatud õigusakte ajavahemikul 16. november 1988. a kuni 30. juuni 1992. a. Kuid alguses tuleb teha selgeks uurimuse eesmärk: määrata kindlaks riigiorganite juriidilised raamid, milles nad tohivad põhiseadust rikkumata õigusloomeliselt oma tegevust arendada. Neilt ei saa ära võtta õigust otsustada selle üle, milliseid poliitilisi akte Eesti riigiorganid postuleerivad. Neile võib ja isegi tuleb näidata, millistes õiguslikes raamides nende tegevus kulgeda tohib, tõsi küll, sisendamata arvamust, et ka põhiseaduse-vastane tegutsemine on võimalik ja mõnikord isegi poliitiliselt vajalik. Kuid jurist ei tohi võtta endale vastutust nende põhiseadusevastaste toimingute eest.

1. Mõnda ajaloost

Eesti Vabariigi kolm esimest põhiseadust käsitlesid riigipea isikut üpris erinevalt. Ehkki 3. juulil 1992. a[3] vastu võetud põhiseadus ei tugine sõnaselgelt eelnenud põhiseadustele, loeb Eesti end tänapäeval identseks selle Eesti Vabariigiga, mis kaotas oma tegutsemisvõime 16. juunil 1940. a koos Punaarmee poolt toetatud riigipöördega, ent mis rahvusvahelise õiguse subjektina pole iialgi kadunud. See ilmneb eeskätt Eesti Ülemnõukogu 30. märtsi 1990. a otsusest[4], mis kuulutas, et Eesti okupeerimine NSVL poolt 17. juunil 1940. a ei katkestanud Eesti Vabariigi eksistentsi *de jure*. Samas deklareeriti, et Eesti territoorium oli nimetatud otsuse vastuvõtmise ajalgi veel okupeeritud. Arvestades Eesti elanikkonna tahet taastada Eesti Vabariigi sõltumatus ja seaduslik riigivõim, kuulutas Ülemnõukogu Eesti NSV riigivõimu algusest peale ebaseaduslikuks ja kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise (*restutio ad integrum*) ja üleminekuperioodi, mille lõppu pidi tähistama põhiseaduslike organite moodustamine.

---

[2]Antud põhiseadusliku arengu põhjalikku uurimust vt: H-J. Uibopuu. Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988—1990, Beichte des Bundesinstituts für ostwissenschafliche und internationale Studien 1990—91.

[3]Riigi Teataja (seerias: RT) 1992/26/349

[4]ENSV Teataja 1990/12/180

Seega tuleb uurida ja võrrelda Eesti Vabariigi eelnevate põhiseaduste tekste ja tegelikku praktikat riigi presidendi ameti osas seoses sellega, mil määral võib neid võtta kui pretsedenti Eesti Vabariigi Presidendi pädevuse piiritlemisel 1992. aasta põhiseaduse § 78 järgi.

Eelkõige tuleb võrrelda praegukehtiva põhiseaduse sätteid 1938. aasta põhiseadusega, mis sai hea hinnangu osaliseks 1991. a uue põhiseaduse ümber toimunud diskussioonide käigus, selleks, et võibolla leida põhjendused praegukehtivate sätete muutmiseks lähtudes 1938. aasta põhiseadusest.

Eesti esimene põhiseadus 15. juunist 1920. a[5], mis jõustus osaliselt 2. juulil 1920. a[6] ja tervikuna 21. detsembril 1920. a, nägi Riigivanemat ette valitsuse liikmena[7], kes pidi esindama Eesti Vabariiki rahvusvahelisel tasandil. Üksnes tõsiasi, et ta pidi juhatama valitsuse tegevust, eristas teda Šveitsi liidupresidendi *primus inter pares*-tüübist[8].

Riigipea nõrkus, pidevad valitsusevahetused ja majanduslikud raskused kutsusid esile rahva rahulolematuse. Juba 1926. aastal tegi Põllumeeste erakond ettepaneku muuta põhiseadust Riigipea õigusliku asendi tugevdamiseks[9]. 1929. ja 1930. a pandi ette veel kaks põhiseaduse muudatust, mis pidid samuti tugevdama Presidendi institutsiooni[10].

---

[5]Riigi Teataja (RT) 1920/113—114

[6]Vt: v. Czekey. Die Verfassungstenwicklung Estlands 1918—1928, XVI Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 169—269 (1928) koos põhiseaduse saksakeelse tõlkega ja edasiste viidetega; vt ka: Mägi. Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit, Stockholm 1967, 150 jj; Uluots. Vabariigi President, rmts: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, 296—310; Uibopuu. The Estonian Republic in its Constitutional Development, FS Laun, 233.

[7]1920. aasta põhiseaduse 61. paragrahv.

[8]1874. aasta Šveitsi põhiseaduse artikkel 98; Eesti riigivanema õigusliku ja tegeliku positsiooni põhjaliku analüüsi annab Czekey. Die rechtliche Stellung des estnichen Staatspräsidenten, IX Zeitschrift für öffentliches Recht, 104 jj (1929).

[9]Uluots. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid, rmts: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, 25; Laaman. Põhiseaduse kriisi arenemine 1928—1933, rmts: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937; Meder. Die neue Verfassung Estlands. I Zeitschrift für osteuropäisches Recht, 187 (1934).

[10]Laaman, *op. cit.* (vrg 6), 36—37; vrdl ka Nõges. Ettepanekud Eesti Vabariigi 1920. a Põhiseaduse muutmiseks, Tartu 1932, 15 ja 126.

Pärast mõningast segadust[11], kus eriti teravalt ilmnes väljakujunenud "kontrolli ja tasakaalustamise" ("checks and balances") süsteemi puudumine, jõuti 1933. aastal Eesti Vabadussõjalaste Liidu, vapside, poolt valminud põhiseaduse projekti rahvahääletuseni, kus see võeti vastu 416 878 poolt- ja 156 894 vastuhäälega[12]. Põhiseaduse muutmise seaduse järgi (II osa § 2)[13] jõustus põhiseadus 24. jaanuaril 1934. a, ametisolev Riigivanem Konstantin Päts võttis kooskõlas põhiseaduse muutmise seadusega[14] üle Presidendi ja peaministri ametikohad ning kuulutas 12. märtsil 1934. a koos Eesti kaitsevägede ülemjuhataja Johann Laidoneriga välja kaitseseisukorra, mis juhatas Eestis sisse "vaikiva ajastu". 1934. aasta põhiseadus jõustus vaid osaliselt, kuna ei toimunud ei Presidendi ega parlamendi valimisi. President (säilitati vana termin: Riigivanem) kasutas täies ulatuses talle antud võimu, iseäranis oma õigust dekreetide väljaandmiseks[15], mis said *ipso jure* kehtivaks õiguseks. Samuti kehtis tema õigus valitsuse nimetamiseks ja laialisaatmiseks[16] ning õigus juhatada valitsuse istungeid[17]. Tema seadusandlikud õigused, mida vaatluse all oleval perioodil ei rakendatud, olid: seaduste väljakuulutamine[18] ja parlamendi otsuste tagasisaatmine[19] uueks arutamiseks ja vastuvõtmiseks, mis jõudis väga lähedale vetoõigusele.

1934. aasta kevadel pidid toimuma parlamendi- ja presidendivalimised, kuid 19. märtsi 1934. a dekreediga[20] lükkas ametisolev President need edasi, keelustas vapside organisatsiooni[21] ja valitses edaspidi dekreetide varal, ületades seejuures oluliselt oma volitusi[22].

Konstantin Pätsi auks tuleb küll öelda, et ta ei kasutanud oma presidendivõimu Eestimaa otseseks kahjuks ja et just tema initsiatiivil

---

[11]Põhjalikult vt: Uibopuu, *op. cit.* vrg 5, 238—240.

[12]RT 1933/86; vrdl ka Klesment. Sisepoliitiline kriis ja Põhiseadus, rmts: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, 51.

[13]saksakeelne tekst vt: ZaöRV (1934). 438—450.

[14]II osa, paragrahv 4 *leg. cit.*

[15]1934. aasta põhiseaduse paragrahv 80/12.

[16]§ 64 *leg. cit.*

[17]§ 64/4 *leg. cit.*

[18]§ 53, 54.

[19]§ 53/2

[20]RT 1934/25.

[21]Seadusega 2387, RT 1934/26.

[22]Vt: Uibopuu, *op. cit.*, vrg 5, 242 jj koos edasiste viidetega.

tasandas Eesti teed konstitutsioonilise demokraatia suunas. Tema algatas 1938. aastal referendumi, mis pidi andma Riigivanemale volituse uue Rahvuskogu kokkukutsumiseks, mis pidi tegema parandusi 1938. aasta põhiseaduses või välja töötama uue[23]. Rahvahääletus toimus 23. veebruaril 1938. a ja andis 474 218 poolthäält 148 824 vastuhääle juures[24]. Rahvuskogu Esimene Koda valiti 12. — 24. detsembril 1938. a[25].

Teine Koda moodustati kombineeritud menetlusega mitmesuguste korporatsioonide, asutuste ja organisatsioonide esindajatest. Rahvuskogu tuli kokku 18. veebruaril 1937. a ning võttis põhiseaduse vastu 28. juulil 1937[26], mille President kuulutas välja 28. juulil 1937[27]. Põhiseadus jõustus 1. jaanuaril 1938. a.

1933. aasta põhiseadusega võrreldes oli Presidendi (keda nüüd ka Presidendiks nimetati) võim kahanenud. Kuid ta jäi ikka veel poliitiliselt tugevaks institutsiooniks, kelle võimkonda kuulus:

— valitsuse nimetamise ja ametist vabastamise ainuõigus[28],

— suspensiivse veto õigus seadusandluses[29],

— õigus nimetada Eesti esindajaid välisriikides ja võtta vastu välisriikide esindajaid[30],

— kõrgemate riigiametnike nimetamine ja ametist vabastamine[31],

— õigus kooskõlas seadustega anda dekreete[32],

— kõrgem järelevalve kõigi riiklike ja avalikõiguslike institutsioonide tegevuse üle[33],

— erakorraliste dekreetide andmise õigus parlamendi istungjärkudevahelisel perioodil[34],

---

[23]Vt: Klesment, *op. cit.*, vrg 11, 71—78; vastupidist seisukohta vt: Toomingas. Vaikiv ajastu Eestis. New York 1961, 363—379.

[24]RT 1938/21.

[25]Vt: Klesment, *op. cit.* 4, vrg 11, 81.

[26]Mägi. Põhiseaduse käik Rahvuskogus, rmts: Põhiseadus ja Rahvuskogu, *op. cit.*, vrg 5, 265.

[27]RT 1937/71.

[28]§ 50 *leg. cit.*

[29]§ 95/4 ja 96 *leg. cit.*

[30]§ 39/1.

[31]§ 39/2.

[32]§ 39/4.

[33]§ 39/5.

[34]§ 99/1.

— esindajatekoja laialisaatmise õigus riigipoliitilistel kaalutlustel[35],

— põhiseaduse muutmise ja referendumi algatamise õigus[36].

On oluline fikseerida, et nende riikide hulgas, mis sõdadevahelisel perioodil sattusid diktaatorlikule teele, nagu näiteks Poola, Portugal ja Leedu 1926. aastal, Läti ja Austria 1934. aastal, pöördus Eesti ainsana omal jõul tagasi põhiseaduslikule alusele, mida tuleb nimetada demokraatlikuks. Nii saigi 1937. aasta põhiseadus rahvusvahelises teadusajakirjanduses positiivsete hinnangute osaliseks.

Nii kirjutas näiteks Giannini: "1920. aastal oli parlament kõik, 1933. aastal polnud parlament midagi, 1937. aastal oli parlament parlament."[37]

Le Fur analüüsib uut Eesti põhiseadust järgmiselt: "Vältides seekord igasuguseid liialdusi, püüab uus põhiseadus lahendada autoritaarsuse ja vabaduse põhimõtete tasakaalustamise igavest probleemi". Ja edasi: "Otsustades tema dispositsioonide terviku põhjal, paistab Eesti põhiseadus olevat teinud oma parima, et jääda kooskõlla õigluse ja vabadusega, mida rõhutab tema preambula."[38]

---

[35] § 68/2.

[36] § 98 ja 146 *leg. cit.*

[37] La constituzione estone del 1937, rmts: 19 Léuropa Orientale, 34.

[38] «Democratic et parlamentarisme, à propos d'une constitution nouvelle», rmts: Revue d'histoire politique et constitutionelle, oct.-dec. 1939, 431.

EESTI VABARIIGI PRESIDENDI ÕIGUSLIK STAATUS 1992. A PÕHISEADUSE JÄRGI

Enne presidendi kompetentsi detailset analüüsi anname siinkohal ülevaate vastavatest põhiseaduse sätetest.

IV Peatükk

RIIGIKOGU

§ 65 Riigikogu:

1) — 2) ...

3) valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse §-le 79;

4—6) ...

7) nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse riigikohtuesimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväe juhataja või ülemjuhataja;

8—10) ...

11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;

12—14) ...

15) kulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;

16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, ... otsustada.

§ 66 Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub kümne päeva jooksul arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisest. Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President.

§ 68 Riigikogu erakorralised istungjärgud kutsub kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul.

V peatükk

VABARIIGI PRESIDENT

§ 77 Vabariigi President on Eesti riigipea.

§ 78 Vabariigi president:

1) esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
3) kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised;
4) kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse §-le 66 ja avab selle esimese istungi;
5) teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse §-le 68;
6) kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
7) annab seadlusi vastavalt põhiseaduse §-dele 109 ja 110;
8) algatab põhiseaduse muutmist;
9) määrab peaministrikandidaadi vastavalt põhiseaduse §-le 89;
10) nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 90 ja 92;
11) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ning kaitseväe juhataja või ülemjuhataja ametissenimetamiseks;
12) nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
13) nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
14) nimetab ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ja kaitseväe juhataja ettepanekul kaitseväe juhtkonna;
15) annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
16) on Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
17) teeb Riigikogule ettepaneku sõjaseisukorra, mobilisatsiooni

ja demobilisatsiooni ning vastavalt põhiseaduse §-le 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;

18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab ametisse kaitseväe ülemjuhataja vastavalt põhiseaduse §-le 128;

19) vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;

20) algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse §-le 145.

§ 79 Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või käesoleva paragrahvi neljandas lõikes sätestatud juhul valimiskogu.

Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust.

Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.

Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvooru toimub uus kandidaatide ülesseadmine. Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse kahe teises voorus enim hääli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui Vabariigi Presidenti ei valita ka kolmandas hääletusvoorus, kutsub Riigikogu esimees ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu.

Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste esindajatest. Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.

Riigikogu esitab valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on ka vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.

Valimiskogu valib Vabariigi Presidendi hääletamisest osavõtnud valimiskogu liikmete häälteenamusega. Kui esimeses voorus ükski kandidaat ei osutu valituks, korraldatakse samal päeval

kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor. Vabariigi Presidendi valimise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.

§ 80 Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.

Vabariigi Presidendi korralised valimised toimuvad varemalt kuuskümmend ja hiljemalt kümme päeva enne Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemist.

§ 81 Vabariigi President astub ametisse järgmise ametivande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees: "Astudes Vabariigi Presidendi ametisse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), pühaliku tõotuse kaitsta vankumata Eesti Vaabriigi põhiseadust ja seadusi, õiglaselt ja erapooletult kasutada minule antud võimu ning täita ustavalt oma kohuseid kõigi oma võimete ja parima arusaamisega Eesti rahva ja Vabariigi kasuks".

§ 82 Vabariigi Presidendi volitused lõpevad:

1) ametist tagasiastumisega;
2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega;
3) tema surma korral;
4) uue Vabariigi Presidendi ametisseastumisega.

§ 83 Kui Vabariigi President on Riigikohtu otsusel kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita või on tema volitused enne tähtaega lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele.

Ajaks, mil Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid, peatuvad tema volitused Riigikogu liikmena.

Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast.

Kui Vabariigi President ei saa ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse §-le 79.

§ 84 Ametisseastumisega lõpevad Vabariigi Presidendi volitused ja ülesanded kõigis valitavates ja nimetatavates ametites ning ta peatab ametisoleku ajaks oma erakondliku kuuluvuse.

§ 85 Vabariigi Presidenti saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

VI peatükk

VABARIIGI VALITSUS

§ 87 Vabariigi Valitsus:

1—2) ...

3) korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist;

4—9) ...

§ 89 Vabariigi President määrab neljateistkümne päeva jooksul Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest peaministrikandidaadi, kellele teeb ülesandeks uue valitsuse moodustamise.

Peaministrikandidaat esitab neljateistkümne päeva jooksul, arvates valitsuse moodustamise ülesande saamisest, Riigikogule ettekande tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta, mille järel Riigikogu otsustab läbirääkimisteta avalikul hääletusel peaministri kandidaadile volituste andmise valitsuse moodustamiseks.

Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab seitsme päeva jooksul valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul valitsuse ametisse.

Kui Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaat ei saa Riigikogu poolthäälte enamust või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, on Vabariigi Presidendil õigus seitsme päeva jooksul esitada teine peaministrikandidaat. Kui Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministrikandidaati või loobub selle esitamisest või kui teine kandidaat käesoleva paragrahvi lõigete kaks ja kolm tingimustel ja tähtaegadel ei saa Riigikogult volitusi või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, läheb peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus üle Riigikogule.

Riigikogu seab üles peaministrikandidaadi, kes esitab valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile. Kui neljateistkümne päeva

jooksul, arvates peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, on valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

§ 90 Muudatusi ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse koosseisus teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul.

§ 92 Vabariigi Valitsus astub tagasi:

1) Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel;

2) peaministri tagasiastumisel või surma korral;

3) kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust.

Vabariigi President vabastab Vabariigi Valitsuse ametist uue valitsuse ametisseastumisel.

§ 94 ...

Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada ametisse ministreid, kes ei juhi ministeeriumi.

§ 97 ...

Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral võib Vabariigi President kolme päeva jooksul valitsuse ettepanekul välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Ministrile umbusalduse avaldamise korral teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile, kes vabastab ministri ametist.

...

VII peatükk

SEADUSANDLUS

§ 103 Seaduste algatamise õigus on:

1—4) ...

5) Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks.

§ 104 Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

Ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

1—2) ...

3) Vabariigi Presidendi valimise seadus;

4—6) ...

7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;

8) ...

9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;

...

§ 105 Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.

Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

§ 107 Seadused kuulutab välja Vabariigi President.

Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

§ 109 Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja.

Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.

§ 110 Vabariigi Presidendi seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.

VIII peatükk

RAHANDUS JA RIIGIEELARVE

§ 119 Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

X peatükk

RIIGIKAITSE

§ 127 Riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President.
Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesandeid sätestab seadus.
Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioone juhib rahuajal kaitseväe juhataja, sõjaajal kaitseväe ülemjuhataja. Kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

§ 128 Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning otsustab kaitseväe kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohtustuste täitmisel.
Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab kaitseväe ülemjuhataja, ootamata ära Riigikogu otsust.

§ 129 Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.

. . .

§ 131 Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata ka nende volitusi.
Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude volitused pikenevad, kui nad lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Nendel juhtudel kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest.

XI peatükk

RIIGIKONTROLL

§ 134 Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

...

XII peatükk

ÕIGUSKANTSLER

§ 140 Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks.

Õiguskantslerit saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

§ 145 Õiguskantslerit saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

XIII peatükk

KOHUS

§ 150 Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

...

Muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi president Riigikohtu ettepanekul.

§ 153 Kohtunikku saab ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta ainult Riigikohtu ettepanekul Vabariigi Presidendi nõusolekul.

...

XV peatükk

PÕHISEADUSE MUUTMINE

§ 161 Õigus algatada põhiseaduse muutmist on vähemalt viiendikul Riigikogu kooseisust ja Vabariigi Presidendil.

...

§ 167 Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.

Vabariigi Presidendi põhiseaduslikud kompetentsid

Paragrahviviited käivad 1992. aasta põhiseaduse kohta. Liigendus järgib olulises osas Berchtoldi: Der Bundespräsident, Wien-New York, VII — X

1. Vabariigi Presidendi põhiseaduslikud kompetentsid vabariigi esindajana välissuhtlemises (§ 78 punkt 1)

1.1. Presidendi õiguslik staatus põhiseadusliku organina

1.1.1. Rahvusvahelise õiguse aspektist

1.1.2. Põhiseadusliku õiguse aspektist (§-d 78 punkt 1, 87 punkt 1)

1.2. Presidendi kompetentsid välissuhtlemise organina

1.2.1. Riikidevaheliste lepingute ratifitseerimine (§ 78 punkt 6)

1.2.1.1. Ratifitseerimise mõiste

1.2.1.2. Riigikogu õiguslik staatus lepingute ratifitseerimisel (§-d 87 punkt 4, 121, 123)

1.2.1.3. Ratifitseerimisdokumendile allakirjutamise mõiste (§ 78 punkt 6)

1.2.1.4. Riigikogu õiguslik staatus välissuhtlemise organina (§ 65 punkt 11)

1.2.1.5. Presidendi õigus kontrollida lepingute vastavust põhiseadusele (analoogia §-ga 107)

1.2.2. Saatkonnaõigus

1.2.2.1. Aktiivne saatkonnaõigus (§ 78 punkt 2)

1.2.2.2. Passiivne saatkonnaõigus (§ 78 punkt 2)

1.2.3. Sõjaseisukorra väljakuulutamine agressiooni korral (§-d 78 punkt 18, 128 2. lõige)

1.2.4. Presidendi muud rahvusvahelise õiguse alased kompetentsid

2. Presidendi põhiseaduslikud kompetentsid siseriiklikus valdkonnas

2.1. President ja täidesaatev võim

2.1.1. Presidendi õigusaktid

2.1.1.1. Presidendi õigusaktide õiguslik iseloom, nende täidesaatmine (§ 87 punkt 3)

2.1.2. "Peab" ja "võib" määratlused

2.2. Presidendi õigused isikute ametisse nimetamisel

2.2.1. Nimetamise mõiste ja tähendus

2.2.2. Üksikud nimetamised

2.2.2.1. Diplomaatilised esindajad (§ 78 punkt 2)

2.2.2.2. Peaministrikandidaadi määramine (§ 78 punkt 9)

2.2.2.3. Valitsusliikmete nimetamine (§-d 78 punkt 10, 89, 90 ja 92)

2.2.2.4. Eesti Panga presidendi nimetamine (§ 78 punkt 12)

2.2.2.5. Kohtunike nimetamine (§ 78 punkt 13)

2.2.2.6. Kaitseväe juhtkonna nimetamine (§ 78 punkt 14)
2.2.2.7. Kaitseväe ülemjuhataja nimetamine Eesti vastu suunatud agressiooni korral (§ 78 punkt 18)

2.3. Ametisse nimetamise ettepaneku tegemise õigus

2.3.1. Ettepanekuõiguse mõiste ja tähendus
2.3.2. Üksikud ettepanekuõigused
2.3.2.1. Riigikohtu esimees (§ 78 punkt 11)
2.3.2.2. Eesti Panga nõukogu esimees (§78 punkt 11)
2.3.2.3. Riigikontrolör (§ 78 punkt 11)
2.3.2.4. Õiguskantsler (§ 78 punkt 11)
2.3.2.5. Kaitseväe juhataja või ülemjuhataja (§ 78 punkt 11)
2.3.2.6. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine (§ 129 1. lõige)

2.4. Riiklike autasude ja sõjaväeliste ning riiklike auastmete andmine (§ 78 punkt 15)

2.5. President ja Riigikogu

2.5.1. Riigikogu kokkukutsumine korralisteks ja erakorralisteks istungiteks (§-d 66, 68, 78 punktid 4 ja 5)
2.5.2. Riigikogu laialisaatmine (§-d 89 punkt 6, 97 4. lõige, 105 4. lõige, 119)

3. President ja seadusandlus

3.1. Seaduste väljakuulutamise õigus (§-d 78 punkt 6, 107)
3.2. (Materiaalne) kontrollimisõigus (§ 107)
3.3. Seadluste ja erakorraliste seadluste andmise õigus
3.4. Seaduste algatamise õigus

4. President ja kohtusüsteem

4.1. Armuandmisõigus (§ 78 punkt 19)
4.2. Osalus kohtunike nimetamise ja kriminaalvastutusele võtmise üle otsustamisel

5. President ja riigikaitse

5.1. President kui riigikaitse kõrgeim juht

6. Kokkuvõte: President kui põhiseaduse kaitsja

1.2.3. Sõjaseisukorra väljakuulutamine — paragrahviviited käivad 1992. aasta põhiseaduse kohta. Liigendus järgib olulises osas Berchtoldi: Der Bundespräsident, Wien-New York, VIII—XI

1. VABARIIGI PRESIDENDI PÕHISEADUSLIKUD KOMPETENTSID VABARIIGI ESINDAJANA VÄLISSUHTLEMISES

Eesti põhiseaduse § 78 punkt 1 sätestab, et President esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises. Sõna "suhtlemine" võiks tõlkida veel "Verkeht", "Verbindung", "Umgang", "Verständigung"[39]. Teiste riikide põhiseaduste sätetega võrreldes on see määratlus piisavalt selge[40], eeskätt seetõttu, et seda kompetentsi ei kantud üle ühelegi muule Eesti Vabariigi organile.

Esindamisena tuleks mõista Presidendi institutsiooni kui organit. Esindamine rahvusvahelises suhtlemises ei piirdu ainult suhtlemisega teiste riikidega, vaid hõlmab ka suhteid rahvusvaheliste organisatsioonide ning rahvusvahelise õiguse subjektidega nagu Püha Tool ja Malta Rüütliordu. Seejuures sisaldab esindamine, riigi välispoliitilise võimu (auswärtige Gewalt) üks osa rahvusvahelises suhtlemises, välisasjade üle otsustamise ja nende teostamise[41]. Siinkohal tuleb arvestada valitsuse kompetentsi vastavalt §-le 87 punkt 1, mis teeb talle ülesandeks riigi sise- ja välispoliitika elluviimise. Samuti tuleks silmas pidada Riigikogu kompetentsi teistele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele suunatud avalduste ja deklaratsioonide osas[42].

Brasiilia põhiseaduse art 84/II: President «peab suhteid teiste riikide ja moodustistega, mis on tunnustatud rahvusvahelise õiguse alusel»;

Costa Rica põhiseaduse art 139: Presidendi kompetentsiks on «esindada rahvast ametlikes aktides»;

Soome põhiseaduse art 33: «Soome suhted välisriikidega teostab president.»;

Kreeka põhiseaduse art 36: «Vabariigi president... esindab riiki rahvusvaheliselt.».

---

[39]Kann ja teised, Estnisch-Deutsches Wörterbuch, 4. trükk, Tallinn 1987, 757.

[40]Vrdl: Alžeeria põhiseaduse artikkel 67: «President personifitseerib riiki nii oma maal kui väljaspool seda.»

[41]Berchtold. Der Bundespräsident, Wien—New York 1969, 117.

[42]Vrdl infra punkti 1.2.1.4. juures, 26—28.

1.1. Presidendi õiguslik staatus põhiseadusliku organina

1.1.1. Rahvusvahelise õiguse aspektist

Põhimõtteliselt võiks rahvusvaheline õigus ise määratleda, millistel riiklikel organitel on õigus esindada riiki rahvusvahelises suhtlemises. Riigile jääks siis ainult selle organi haldaja (Organverwalter) määratlemine. Kuid mõeldav on ka see, et rahvusvaheline õigus viitab siseriiklikule õigusele ning aktsepteerib selle organi, millel on põhiseadusliku õiguse järgi volitused rahvusvaheliseks esindamiseks[43].

Kirjanduses ollakse ühel meelel, et riigipeal on igal juhul õigus olla esindajaks rahvusvahelises suhtlemises[44]. Täiendavalt on rahvusvahelise õiguse põhjal riigi esindamise õigus veel pea- ja välisministril, teised riigiorganid vajavad reeglina volitust, mille annab jällegi välja riigipea, taandudes seega lõppkokkuvõttes riigipea rahvusvahelisest õigusest tulenevale kompetentsile.

Rahvusvahelise õiguse järgi evib riigipea samuti kõrgendatud kaitset, mida varem tähistati terminiga "eksterritoriaalsus"[45]. Rahvusvaheliselt kaitstud isikute vastu sooritatud kuritegude konventsiooni[46] artikkel 1/1 loetleb Riigipead enimkaitstud isikute hulgas.

Ehkki riigipea kompetentsid võivad uuemal ajal olla kitsendatud seeläbi, et muud riigiorganid osalevad välispoliitilises tahtekujundamises (näiteks parlamendid lepinguteks nõusoleku andmisel), on riigipeadel tänaseni "esindusfunktsioon riigi rahvusvahelises esindamises"[47].

Sõltumatult põhiseaduslikust kompetentside jaotumisest omistatakse Riigipea toimingud seetõttu riigile.

---

[43]Kirjanduse ülevaate annab Berchtold, *op. cit.*, vrg 41, 119.

[44]Nii Barberis. Represenatives of States in International Relations. 10 Encyklopedia of International Law, 1987, 354.

[45]Meyer, Lindenberg. Organe des völkerrechlichen Verkehrs, rmts: Strupp-Schlochhauer, Wörterbuch des Völkerrechts. 2. trükk, k II 670.

[46]45 1035 UNTS, 167.

[47]Barberis. *op. cit.*, vrg 42, 355.

1.1.2. Põhiseadusliku õiguse aspektist

Paragrahv 78 punkt 1 on tegelikult piisavalt selge, et põhiseadusliku õiguse diskussiooni tarbetuks muuta. Täiuslikkuse huvides tuleb sellest hoolimata vastandada muude riigiorganite välispoliitilised kompetentsid Vabariigi Presidendi kompetentsidele.

Need kompetentsid sisalduvad § 65 punktis 11 ja § 87 punktis 1. Vastavalt nendele sätetele on Riigikogul õigus[48] esineda avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole. Kas need on aga ilma eriliste volitusteta riigile siduvad, selles võib kahelda. Seni kuni nende eesmärgiks pole, nagu ilmneb § 65 punkt 11 tekstist, siduv toime, pole rahvusvahelise õiguse seisukohalt problemaatiline, kui need avaldused on kokku lepitud muude, välissuhete osas kompetentsete organitega. Problemaatiliseks aga muutub see siis, kui Riigikogu peaks "üksipäini" püüdma rahvusvahelises suhtlemises Eesti Vabariigile siduvalt käituda, siis kui see on presidendi valitsusjuhi või välisministriga kokku leppimata. Teine riik ei saa *bone fide* viidata sellele, nagu oleks ta uskunud, et parlamendil on välispoliitiline kompetents, kuna peale kompetentsi anda üldist nõusolekut lepinguteks või teatavateks lepingutüüpideks, pole parlamentidel reeglina õiguslikku presumptsiooni (Kompetenzvermutung) taoliseks käitumiseks. Riik võib mõnel juhul olla parlamendi rahvusvahelise õiguse seisukohalt relevantse tegutsemise või õigemini mittetegutsemise eest vastutavaks. See sünnib nimelt siis, kui parlament ei võta vastu teatud seadusi, mida rahvusvaheline õigus või rahvusvahelised lepingud nõuaksid.

Paragrahvi 87 punkti 1 järgi viib Eesti Vabariigi valitsus ellu riigi sise- ja välispoliitikat. See vastab kõigiti rahvusvahelisele tavale, kuna riigipealt oleks tänapäeval liiga palju nõuda, et ta võtaks kogu välispoliitika enda kanda. Eesti põhiseadus jätab küll lahtiseks, kes määrab selle poliitika põhialused. Bonni põhiseadus annab selle ülesande Liidukantslerile[49]. Sellest hoolimata rõhutatakse põhiseaduse kohta käivas kirjanduses ikka ja jälle, et Liidupresidendil on sõnaõigus välispoliitika kujundamisel[50]: täiesti vastupidiselt oma muidu vaiel-

[48] § 65 punkt 11.
[49] Põhiseaduse art 65.
[50] Winkler. Der Bundespräsident, Opladen 1867, 38.

damatule vabadusele poliitikat määrata paneb kantsler: "välispoliitika põhijooned ... paika vaid pidevas kontaktis Liidupresidendiga ning arendab neid ka edasi vaid kokkuleppel Presidendiga."[51]

Rahvusvahelise õiguse seisukohalt paistab see ühel meelel tegutsemine olevat omal kohal ka seetõttu, et valitsusjuht — ja hoopiski mitte parlament — ning riigipea võivad üheaegselt ja ühtlasi igati erinevalt riigile rahvusvahelises suhtlemises kohustusi võtta. Siinkohal nõuab usalduskaitse põhimõte nende organite välispoliitiliste initsiatiivide koordineerimist, kes võivad riiki ilma volitusteta siduda. Kui aga sellest koordineerimiskohustusest hoolimata peaks jõutama üksteisele vasturääkivate avaldusteni, mis mõlemad on riigile siduvad, siis ei või riik viidata siseriikliku kompetentsijaotuse rikkumisele, kuna säärased organid tuletavad oma kompetentsi rahvusvahelisest õigusest. Ennekõike ei saa riik viidata siseriikliku õiguse rikkumisele selleks, et vabaneda rahvusvahelisest kohustusest, kui see rikkumine polnud ilmne ega puudutanud põhimõttelise tähtsusega siseriiklikke õigusnorme/seadusandlikke norme. Selle printsiibi sätestab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 46[52] ja seda sätet võib *mutis mutandis* rakendada ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste kohta, mis ei tulene lepingutest.

Võib rääkida Riigipea õigusest informeeritusele, kuna tema kui ülim esindaja välispoliitilistes asjades, kes "pole... täielikult lülitatud valitsusprogrammi"[53], peab sellest hoolimata olema aktiivsusest informeeritud. Saksa Liidupresident Lübke teatas seoses ametisse määramise kirja üleandmisega Erhardti kabinetile: "Ma ootan teilt, et mind valmilt ja lojaalselt informeeritakse, olemaks võimeline täitma oma ametikohustusi mitte ainult parima südametunnistuse, vaid ka parima *teadmise kohaselt*" (kursiiv originaalis).[54]

---

[51] v. Mangoldt. Das Bonner Grundgesetz. Berlin—Frankfurt 1953, 317 koos edasiste viidetega.

[52] 1155 UNTS, 331 jj.

[53] Winkler. *op. cit.*, vrg 50, 39.

[54] «Die Welt». 27.10.1965, tsiteeritud Winkleri järgi, *op. cit.*, vrg 50, 39.

1.2 Presidendi kompetentsid välissuhtlemise organina

1.2.1. Riikidevaheliste lepingute ratifitseerimine

1.2.1.1. Ratifitseerimise mõiste

Traditsiooniliselt mõistetakse ratifitseerimise all siseriiklikku akti, millega riik teatab oma nõusolekust lepinguga seotud olla. Selle sätestab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 14. Antud kontekstis ei pruugi lähemalt rääkida allakirjutamise ja ratifitseerimise eristamisest, mida Viini konventsiooni kohaselt tuleb teha.

Seda rahvusvahelise õiguse mõistet tuleb eristada siseriiklikust mõistest, mis kannab sageli ratifitseerimise nimetust, kuid tähendab ainult mõne siseriikliku organi tahteavaldust lepingut sõlmida või sisaldab selle organi nõusolekut lepingu sõlmimiseks. Seda nõusolekut saab väljendada seaduse vormis, nagu Saksamaa Liitvabariigis[55] või kinnituse vormis nagu Austrias[56]. "... ehkki säärane ratifitseerimine võib olla ühendatud rahvusvahelise ratifitseerimisega, on nad protseduuriliselt lahusolevad aktid, mida teostatakse erinevatel tasanditel."[57].

Seega võime rahvusvahelisest õigusest lähtudes "ratifitseerimise mõistet kõhklemata kasutada ainult kõrgeima riigiorgani akti kohta, arvestamata seejuures siseriiklikku kompetentsijaotust ning sõltumata põhiseaduslikus õiguses kasutatud terminoloogiast[58]. Ka Saksamaa Liitvabariigis, kus artikli 59/1 järgi president "... (sõlmib) lepingud välisriikidega...", pole seejuures tegelikult mõeldud ei "sõlmimist" ega ka lepingutele allakirjutamist, vaid ratifitseerimist[59].

"Liidupresidendile antud volitus rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks ei tähenda aga seda, et tal on õigus alla kirjutada (tehnilises mõttes), vaid pigem neid lepinguid ratifitseerida..."

---

[55]Art 59/2 GG.

[56]Art 50/1 B.-VG.

[57]Oppenheim's International Law. 9. trükk, toim. Ed. Jennings. London 1992, 1226—1227.

[58]Vt infra 1.2.1.2.

[59]Nii Menzel. «Bonner Kommentar» artikli 59/1 juurde, 4.

Üksnes Brasiilia[60] ja Mehhiko[61] põhiseaduses leiame sätteid, mis annavad "ehtsa" ratifitseerimise ülesanded parlamendile.

1.2.1.2. Riigikogu õiguslik staatus lepingute ratifitseerimisel

Eesti põhiseaduse § 87 punkt 4 sätestab:

Vabariigi Valitsus "esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid".

Rahvusvaheliste lepingute ettevalmistamise, sõlmimise (nendega ühinemise), avaldamise ja hoidmise kord[62] kirjeldab põhjalikult Riigikogu ülesandeid lepingute sõlmimisel.

Põhiseaduse § 121 loetleb lepingute liike, mida Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib:

1) mis muudavad riigipiire;

2) mille rakendamiseks on tarvis vastu võtta, muuta või tunnistada kehtetuks Eesti Vabariigi seadusi;

3) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;

4) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;

5) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

See loetelu sarnaneb lepingute nimistutega, mis traditsiooniliselt vajavad parlamentide nõusolekut, nagu näiteks artikkel 50/1 Austria põhiseaduses (poliitilised, seadusi muutvad ja seadusi täiendavad lepingud) või Liitvabariigi põhiseaduse art 59/1 (poliitilised või seadusandluse objekte puudutavad lepingud). Kuid seda parlamendi akti ei nimetata õieti mitte ratifitseerimiseks, vaid nõusolekuks (Austrias) või nõusolekuseaduseks (Saksamaal).

Just sellepärast, et ülalnimetatud lepingute sõlmimise kord viitab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonile[63], mille Eesti ratifitseeris[64] 1991. aasta septembris, tuleks sellest kinni pidada. Äsja ilmunud rahvusvahelise õiguse õpik, *Oppenheim's International Law*[65], kirjutab sellega seoses:

---

[60]Art 84/VII.
[61]Art 89/X.
[62]*op. cit.* RT 1992/39/520.
[63]§ 12, *leg. cit.*
[64]RT 1991/35/563.
[65]9. trükk, toim. Ed. Jennings, London 1992, 1226—1227.

"Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonis 1969. aastast defineeritakse ratifitseerimist kui "nõndanimetatud rahvusvahelist akti, kus riik avaldab rahvusvahelisel tasandil oma nõusolekut olla lepinguga seotud". Seda tuleb eristada mõne lepingu parlamentaarsest või muust siseriiklikust ratifitseerimisest (või heakskiitmisest): ehkki säärane ratifitseerimine võib olla ühenduses rahvusvahelise ratifitseerimisaktiga, on nad eraldiseisvad protseduurilised aktid, mida teostatakse erinevatel tasanditel." Ja samas "Väljend "parlament on ratifitseerinud mõne lepingu", mida me aeg-ajalt kohtame, on halvakspandav, kui teda kasutatakse mõne Briti lepingu kohta. Valitsuse palvel võib parlament volitada valitsust mõne lepingu ratifitseerimiseks, kuid Kroon on see, kes vastavate ministrite nõuandel ratifitseerib lepingu."

Viini konventsiooni ettevalmistavates töödes loeme Robert Ago'lt[66]: "Sõna "ratifitseerimine", mis tähendas siseriikliku seaduse kontekstis teostatud akti, mõisteti teatavates põhiseadustes ja põhiseadusliku õiguse keeltes erinevalt. Selle mõiste õiges tähenduses oli see siseriikliku seadusega vastavuses olev täidesaatva organi akt, mis väljendas riigi lõplikku nõusolekut lepingulise seotusega. Oli vale rääkida "parlamentaarsest ratifitseerimisest", sest parlament ei teinud enamat, kui volitas täidesaatva organi juhti ratifitseerimiseks."

[66]Yearbook of the International Law Comission, 1956, k 1, 71.

Niisiis võib lähtuda sellest, et siin kasutatakse põhiseaduse ja seadluste tekstis vale terminit, kas meelega või mitte, pole tähtis. Vaid siis, kui Presidendi kompetentsi poleks antud rahvusvahelist esindamist, võiks aktsepteerida parlamendi igati ebatavalist seisundit välispoliitilise esindusorganina.

On küll õige, et nõusolekut vajavate lepingute puhul on Presidendil kompetents olemas üksnes latentselt, selle aktualiseerimine sõltub seaduseandja nõusolekust[67]. President osaleb aga sellest hoolimata siseriikliku tahtekujundamise protsessis, kuna temagi peab otsustama lepingu sõlmimise üle. Ta peab sõlmimisest keelduma, kui nõusolekut pole kas üldse olemas või on see antud põhiseadust järgimata[68]. Siin võib rääkida formaalsest kontrollimisõigusest, mis on Presidendil,

[66]Yearbook of the International Law Comission, 1956, k 1, 71.
[67]Berchold, *op. cit.* vrg 41, 129 jj.
[68]Sealsamas.

kes kinnitab ratifitseerimismomendil oma allkirjaga, et siseriiklik tahteprotsess on saanud teoks põhiseaduse kohaselt. Selles seoses ei ole tarvis uurida, kas siseriiklikul loal on tähtsust lepingute rahvusvahelise õiguse kehtivusele, kuna Riigipea kompetents tuleneb ju rahvusvahelisest õigusest[69].

Niisama õnnetu, kui isegi mitte valesti valitud, on lepingute sõlmimise korda reguleeriv paragrahv 15[70]: "Eesti Vabariigi nimel sõlmitavatele lepingutele kirjutab alla Vabariigi President, valitsuse esimees (peaminister) või välisminister või Riigikogu poolt volitatud isik vastavalt rahvusvahelistele tavadele." (Ilmselt mingist välissuhtlemise seaduse algvariandist pärinev konstruktsioon). (Autori allakriipsutused).

Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 2(c) määrab: ""Volitused" tähendavad dokumenti, mis antakse riigi pädevalt organilt ja millega määratakse üks või mitu isikut esindama seda riiki läbirääkimiste pidamisel ... selle riigi nõusoleku väljendamisel temale lepingu kohustuslikkuse kohta. . . ".

Seejuures on oluline, et volitajal endal on õigus astuda seda sammu, milleks ta volitab teisi. Eestis on selleks Vabariigi President vastavalt § 78 punktile 2, sest valitsuse ettepanekul nimetab või kutsub ta tagasi Eesti Vabariigi (diplomaatilised) esindajad. On tähtsusetu, et see säte käib sõnaselgelt ainult diplomaatiliste esindajate kohta. Mõnedel riigiorganitel seda kompetentsi lihtsalt ei ole, iseäranis mitte Riigikogul, ja juba Rooma õiguses kehtis maksiim: "*Nemo plus juris transferre posset quam ipse habet*" (keegi ei saa rohkem õigusi üle kanda, kui tal endal on).

Määruses on veel üks lapsus. Tekst jätkub nii: "Vabariigi valitsuse nimel sõlmitavatele lepingutele kirjutab alla Valitsuse esimees (peaminister), välisminister või Vabariigi Valitsuse poolt volitatud isik."

Siin tuleb ette heita seda, et lepinguid ei sõlmita mitte "valitsuse nimel", vaid valitsuse poolt vabariigi nimel. See valitsuslepingute tehnika on vähema tähtsusega lepingute puhul küll igati tavapärane. Valitsuse esimehe poolt lepingutele allakirjutamine — või allkiri ratifitseerimisdokumentidel — vastab rahvusvahelisele praktikale.

Sellest hoolimata tuleks eemalduda põhiseaduse ja määruse ter-

---

[69]Vt selle kohta eespool Märkus 18—19.

[70]supra, Märkus 63.

minoloogiast ning kohanduda siin rohkem rahvusvahelise praktikaga. Parlament annab nõusoleku rahvusvahelistele lepingutele, kuid ei ratifitseeri neid. Seda teeb riigipea, sest temale kuulub esmane välisesinduskompetents.

1.2.1.3. Ratifitseerimisdokumendile allakirjutamise mõiste

§ 78 punkt 6)

Vastupidiselt äsjamainitud lepingu sõlmimise sättele antakse uues Eesti põhiseaduses (paragrahv 78 punkt 6) rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimiskirjade allakirjutamise kompetents üle Vabariigi Presidendile. Mõnda muud organit selles seoses ei mainita. Seetõttu võib siit järeldada Presidendi ainuõigust lepingutele alla kirjutada.

See kompetents on traditsiooniliselt täidesaatva võimu kompetents, Scelle'i järgi: "täidesaatva võimu eesõigus"[71].

See Presidendi kohustus käib kõigepealt kindlasti vastavalt põhiseadusele parlamendilt nõusoleku saanud lepingute kohta. Siit tuleneb küll küsimus, kas Presidendil on õigus keelduda alla kirjutamast talle poliitiliselt ebaõigetena paistvatele lepingutele. Teisisõnu, kas Riigikogu nõusolek on pelgalt ratifitseerimisvolitus või on see ratifitseerimiskäsk[72]. Õiguskord Eestis sarnaneb enamikes parlamentaarsetes demokraatiates valitsevaga ja seetõttu võib igati analoogiaid otsida.

Saksamaa Liitvabariigis arvatakse, et selles küsimuses on vabadus talitada oma äranägemise järgi[73]. Vaid üks autor, Menzel, tahab suure poliitilise kaaluga lepingute korral näha ratifitseerimiskäsku, ta konstrueerib selle seadusandliku organi juhtimisõiguse kaudu[74].

Ennekõike oleks mööndusfraasist "lepingut mööndakse" raske välja lugeda, et seadusandlik organ tahaks anda täidesaatvale võimule ratifitseerimisülesandet[75].

Ka Austria osas võib öelda, et Rahvusnõukogu poolt lepinguprojektile nõusoleku andmine tähendab volitust Liidupresidendile kõne

---

[71]Scelle. Manuel éleméntaire de droit international public. 1943, 473.

[72]Reichel. Die Auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Berlin 1967, 75 j.

[73]Sealsamas 76.

[74]Menzel. Völkerrecht, Berlin 1982, 231.

[75]Reichel. *op. cit.*, vrg 73, 76.

all olev leping ratifitseerida[76]. Liidupresident aga võib "ratifitseerimisest keeldumisega takistada (riiki) end rahvusvahelise lepinguga sidumast"[77].

Seetõttu on siingi riigipeal õigus asja üle kontrollida.

Siit tuleneb, et õigusele kirjutada rahvusvahelistele lepingutele alla pärast seda, kui need on saanud nõusoleku Riigikogu poolt, ei vastandu allakirjutamise kohustus, seega kuulub Eesti õiguse järgi riigipeale ka õigus kontrollida lepingute otstarbekust. See nähtub teatud asjaoludel ka sellest, et Eesti põhiseaduses puudub selline määrang nagu artikkel 68/1 Austria liidupõhiseaduses: Liidupresident "... vastutab Liiduassamblee (Bundesversammlung) ees oma funktsioonide täitmise osas vastavalt artiklile 142".

Selle põhjal võib Austria Liidupresidendile esitada konstitutsioonikohtu ees süüdistuse liidupõhiseaduse rikkumises, mida aga ei või teha tema poliitiliste otsustuste pärast[78].

Saksamaa Liitvabariigis võib Bundestag või Bundesrat vastavalt põhiseaduse artiklile 61 kaevata Liidupresidendi peale föderaalsesse konstitutsioonikohtusse kas põhiseaduse või mõne muu seaduse sihiliku rikkumise pärast. Kooskõlas Weimari Vabariigi põhiseadusega mõistetakse seda õigust vastukaaluna Liidupresidendi puuduvale poliitilisele vastutusele Liidupäeva ees[79].

Eesti õiguskorra kohaselt võib vastavalt põhiseaduse §-le 85 Vabariigi Presidendi kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikohtu koosseisu enamuse nõusolekul (autori allakriipsutus). Seega langeb ära tema käitumise põhiseadusele vastavuse hindamine, näiteks nõusoleku saanud lepingutele allakirjutamisest keeldumise korral.

Teine küsimus on muidugi otstarbekuses anda riigipeale allkirja andmisest keeldumise õigus. Reeglina võib lähtuda sellest, et enne

---

76Berchtold, *op. cit.*, vrg 42/129.

[77]Radichevich. Das Staatsoberhaupt im Wandel des demokratischen Verständnisses mit besonderer Berücksichtigung der Promulgation in der Zweiten Republik. Jur. Dissertation an der Rechtswiss. Fakultät der Universität Salzburg 1992, 70 koos edasiste viidetega.

[78]Sealsamas, 98.

[79]Wolfrum «Bonner Kommentar»-is, k 6, 3, koos õigusvõrdlevate viidetega lk 5—10 ms Komumbia, Bolivia, Costa Rica, Iiri, Pakistani, Kreeka, Egiptuse põhiseadustele ja enneköike artiklile II, 4 osa Ameerika Ühendriikide põhiseaduses.

kui leping antakse pärast Riigikogult nõusoleku saamist Presidendile allakirjutamiseks, on ta läbinud nii mõnegi menetlusfaasi. Asja on arutanud valitsus, vajaduse korral koostöös parlamendi väliskomisjoniga. Suure tähtsusega lepingute korral on tõenäoliselt informeeritud Riigipead või temaga konsulteeritud. Antud juhul võib osutuda tähtsusaks riigi välispoliitilise tegevuse koordineerimine, ennekõike riigipea informeerimise kohustus[80].

Kuigi riigipeal on lepingute allakirjutamisel omal äranägemise mänguruum, oleks arukas seda keeldumise vormis kasutada vaid harva. Seda nõuab eeskätt ka teiste riikide — lepingupratnerite — usalduskaitse, kes pärast mõnele lepingule parlamentaarse nõusoleku andmist võivad lähtuda sellest, et leping ka allkirjastatakse/ratifitseeritakse ning seega muutub riigi jaoks kohustuslikuks.

1.2.1.4. Riigikogu õiguslik staatus välissuhtlemise organina

Eesti põhiseaduse § 65 punkt 11 sätestab: Riigikogu "esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole".

Säärase avalduse näiteks võib pidada värskeltvalitud Riigikogu deklaratsiooni 7. oktoobrist 1992. a põhiseadusliku riigivõimu taastamisest[81].

Eesti sõltumatuse taastamine rajanes tervel real parlamendiaktidel. Esimene neist oli tähelepanu äratanud ENSV suveräänsusdeklaratsioon 16. novembrist 1988. a[82]. Sellele järgnes resolutsioon Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste ajaloolis-õigusliku hinnangu kohta 12. novembrist 1989. a[83]. 2. veebruaril 1990. a võttis ENSV kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu vastu deklaratsiooni Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses[84]. Sellel kogul, mis ei kujutanud endast mingil juhul Eesti riigiorganit, oli aga kindlasti mõningast poliitilist kaalu, kuna ta oli valitud esimestel mingil määral vabadel valimistel.

Eesti NSV Ülemnõukogu resolutsioonid Eesti rahvusliku sõltu-

---

[80]Vt supra Märkus 20.
[81]RT 1992/40/533
[82]ENSV Teataja 1988/48/68
[83]ENSV Teataja 1989/34/519
[84]Rahva Hääl 03.02.1990

matuse ettevalmistamise kohta 23. veebruarist 1990. a[85] ja Eesti riiklikust staatusest 30. märtsist 1990. a[86] koos üleminekuperioodi väljakuulutamisega, mis pidi olema lõppenud põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega, olid küllap tähtsamad siseriiklikud aktid, mis pidid eelnema sõltumatusele.

Sõltumatuse taastamise tegevusplaan[87] 16. maist 1990. a sisaldas rahvusvahelise õiguse seisukohalt tähtsaid väiteid ses suhtes, et seal nenditi, et Eesti ja VNFSV ning Eesti ja NSVL vaheliste suhete aluseks pidi olema Tartu rahuleping 2. veebruarist 1920. a. See oli osutatud juba 1940. a sündmuste ajaloolis-õiguslikus hinnangus. Resolutsioonil Eesti suhetest NSVL-ga 7. augustist 1990. a[88] oli olulises osas rajanev rahvusvahelisele õigusele.

Parlamendi selline poliitiline tegevus võiks omada tähtsust rahvusvahelisest õigusest lähtudes, kui eeldada, et Riigikogu kui organi staatus on määratud. Selle töö 1.2.1.2. osas seda eitati ja nii jäädaksegi poliitilise tahte väljendamise juurde, mis pole keelatud ühelegi riigiorganile. Et olla rahvusvaheliselt, st vastavuses rahvusvahelise õigusega riigiks arvatud, on vaja rahvusvahelisele õigusele vastavat riigiõiguslikku delegeerimist, kusjuures pelgalt riigiõiguslik delegeerimine ilmutab siduvat toimet ainult siis, kui vähemalt teatav rahvusvaheline praktika viitab säärasele siduvale toimele. Sedagi tuleks antud juhul eitada.

Küll ei saa neid parlamendi akte äsjaesitatud põhjendusega lihtsalt kõrvale lükata, iseäranis seepärast mitte, et neil oli Eesti riikluse poliitilisele arengule ülisuur tähtsus ja kuna siis esmakordselt NSVL-s väljendas nõukogude tavade järgi paika pandud parlament rahva ehtsat tahet. Interpretatsioonivõimalus siduva toime suunas tekib seeläbi, et kõikidele aktidele, välja arvatud rahvasaadikute täiskogu resolutsioon, kirjutas alla Ülemnõukogu Presiidiumi esimees Arnold Rüütel, kes tollase (nõukogulikult organiseeritud) riigistruktuuri järgi oli formaalselt Riigipea ja kes seega ka rahvusvahelise õiguse kohaselt oli legitimeeritud riiki või seda, mis Eesti tol hetkel rahvusvahelise õiguse seisukohalt oli, siduma.

Katse parlamenti välispoliitiliselt kõrgemalt noteerida saab mõistetavaks mitte ainult tema rolli põhjal Eesti emantsipeerumisprotsessis, vaid teataval määral ka nõukogude ülemvõimu aja reliktina — Ülemnõukogu kui (formaalselt) kõrgeim riigiorgan, mille presiidium (formaalne kollektiivne riigipea) ja lõppkokkuvõttes ka ENSV valitsus

olid pelgalt Ülemnõukogu täidesaatvad organid. Selle relikti likvideerimiseks ja Eesti riigistruktuuri sobitamiseks lääne demokraatiate riigistruktuuridega oleks vajalik range võimudelahusus seadusandluse ja täidesaatva võimu vahel, mille puudumine oli ju nõukogude riigisüsteemi tunnusmärgiks.

Pole küll välistatud, et tõlgendamisel võetakse abiks parlamendi avaldused või muud tahteväljendused. Seepärast on tarvis äärmist ettevaatust ja eeskätt kokkuleppeid teiste riigiorganitega, et vältida tahteavalduste kokkupõrkeid. Sääraste kokkupõrgete puhul ei saa küll ükski riik *bona fide* arvesse võtta parlamendi avaldust, mis erineb valitsuse või Riigipea avaldusest.

Rahvusvahelise õiguse seisukohalt on relevantne Riigikogu ühepoolse õigusaktiga avaldatud sõnaselge nõusolek sõjaseisukorra väljakuulutamise kohta, mis toimub Vabariigi Presidendi ettepanekul (vastavalt § 78 punktile 17). § 78 punkt 18 annab Presidendile õiguse Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja kuulutada sõjaseisukord ja välistab siin Riigikogu kaasatoimimise, ilmselt "hilinemisest johtuva ohu" tõttu.

Säärane avaldus oleks tõesti mõeldav ainult sõjalise pakti korral *casus foederis*'e juhuks. Eesti Vabariigi poolset rahvusvahelisest kohustusest lahusolevat sõjakuulutamist võib küllap võimatuks pidada, kui võtta arvesse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjalist vägivallakeeldu[89].

Seega on õiguslik olukord võrreldav Saksamaa Liitvabariigiga, kus juhul, kui põhiseaduses puuduvad vastavad sätted, pole teisetel organitel kaasatoimimisõigust[90].

On vist vaieldamatu, et parlament võib välispoliitikale mõju avaldada eelarvepoliitika vahenditega (uuteks töökohtadeks nõusoleku andmine, rahalised vahendid) ning mõjutada seda ka parlamentaarsete järelepärimistega[91]. Kuid seetõttu ei muutu ta veel välispoliitiliseks

---

[85]ENSV Teataja 1990/6/97
[86]ENSV Teataja 1990/12180
[87]ENSV Teataja 1990/15/248
[88]RT 1990/64
[89]Artikkel 2/4 *leg. cit.*
[90]Fastenrath. Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, 241 j.
[91]Sealsamas, 243.

riigiorganiks. Sellest hoolimata võib tal olla kontakte teiste riikide-parlamentidega. Näiteks võib ta olla Parlamentidevahelise Liidu liige ning tal võivad olla tihedad suhted parlamendisaadikute esindustega rahvusvahelistes organisatsioonides, näiteks Euroopa Nõukogus.

1.2.1.5. Presidendi õigus kontrollida lepingute vastavust põhiseadusele

Põhiseaduse § 78 punkt 6 annab Presidendile seaduste väljakuulutamise ja ühtlasi lepingutele allakirjutamise kompetentsi. § 107 põhjal võib ta kontrollida seaduste vastavust põhiseadusele.

Seetõttu on õigustatud küsimus, kas materiaalne õigus kontrollida seaduse vastavust põhiseadusele (§ 107) laieneb ka rahvusvaheliste lepingute põhiseadusele vastavuse kontrollimisele. Teisisõnu, kas President peab alla kirjutama (ratifitseerima) iga talle esitatud lepingu, mis on parlamendipoolse nõusoleku saanud, või võib ta selle põhiseadusega vastuolus olemise tõttu saata parlamendile muutmiseks tagasi või Riigikohtule ülekontrollimiseks?

Peale juba nimetatud õiguse kontrollida[92] toimunud nõusoleku andmise põhiseadusele vastavust ja Presidendi oma suva järgi tegutsemise õigust lepingute allakirjutamisel, on asi siinkohal lepingu sisus, mis tunnistati küll põhiseadusele vastavaks ja on ka Riigipeale poliitiliselt vastuvõetav, kuid tundub sellegipoolest põhiseadusest lähtudes kahtlasena.

Riigipea materiaalne õigus seadusi kontrollida[93] on ulatuslik kompetents, mis paljudes riikides puudub[94]. Kuna seaduste väljakuulutamine ja lepingute allakirjutamine on määratletud ühes ja samas põhiseaduse sättes, siis see lausa kutsub analoogiat kasutama. Iseäranis seepärast, et Presidendil on ju lepingute allakirjutamisel oma äranägemise mänguruum nende poliitilisest otstarbekusest lähtudes ja samas kujutab lepingu sisu põhiseadusele mittevastavus endast palju suuremat puudust kui pelgalt tema poliitiline mittevastuvõetavus.

---

[92]Supra 28.

93Vt infra, 3.1.; 3.2.

[94]Näiteid säärasest kontrolliõigusest leiame näit Soome (art 19), Prantsuse (art 10), Kreeka (art 42), Islandi (art 26), Itaalia (art 74), Portugali (art 129/3), Türgi (art 104/a), USA (art I, osa 7) põhiseadustest.

1.2.2. Saatkonnaõigus (*Gesandtschaftsrecht*)

Berchtoldi järgi on saatkonnaõigus kahepoolne: ühelt poolt on see õigus nimetada teatavaid isikuid vabariigi diplomaatilisteks esindajateks välismaal, teiselt poolt tunnustada teiste riikide diplomaatilisi esindajaid nende riikide esindajatena. Sedamööda tuleb teha vahet aktiivse ja passiivse saatkonnaõiguse vahel[95]. Sellele vastas 1938. aasta Eesti põhiseaduses õigus nimetada Eesti esindajad välisriikides ja vastu võtta välisriikide esindajaid Eestis[96].

President Vabariigi esindajana rahvusvahelises suhtlemises täidab seda funktsiooni oma positsiooni tõttu kui Riigipea. Teataval määral ta personifitseerib riiki ja teda võib siin riigi esindajana vaadelda kui monarhi järeltulijat, kelle juurde välismaa diplomaadid on akrediteeritud oma monarhi esindajatena.

Tänapäeval peetakse saatkonnaõigust "... riigi rahvusvahelise teovõime emanatsiooniks (Ausfluss) ... (millest tuleneb) ... et mitte igasugust riigi või tema kodanike esindamist välismaal ei loeta saatkonnaõiguse hulka, vaid ainult spetsiifiliselt rahvusvahelisele õigusele rajanevat, st suhtlemist kui võrdne võrdsega, ühes kohustusega mitte sekkuda vastuvõtva riigi siseasjadesse."[97].

1.2.2.1. Aktiivne saatkonnaõigus

Aktiivne saatkonnaõigus tuleneb Vabariigi Presidendi pädevusest Eesti Vabariigi diplomaatiliste esindajate nimetamiseks või tagasikutsumiseks. See toimub § 78 punkt 2 i kohaselt Vabariigi Valitsuse ettepanekul. Eesti Vabariigi välismaal asuvate diplomaatiliste esinduste juhatajate nimetamise ja tagasikutsumise kord[98] sätestab, et Ülemnõukogu Presiidiumi esimees nimetab ja kutsub tagasi diplomaatilised esindajad välisriikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides ja et selles suhtes teeb ettepanekuid Eesti Vabariigi Välisministeerium Vabariigi Valitsuse kaudu. Sellele Eesti Ülemnõukogu Presiidiumi otsuse veidi komplitseeritult kõlavale tekstile

---

[95]Berchtold, *op. cit.*, vrg 441, 139.

[96]§ 39/1.

[97]Fasternath, Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt. München 1986, 158.

[98]26.09.91 RT 1991/33/412.

eelnes vastuolu Välisministeeriumi ja Peaministri vahel. Välisministeerium tahtis rahvusvahelisi tavasid arvestades saada ettepanekute tegemise ainuõigust, kuna diplomaatilised esindajad pärinevad reeglina välisteenistusest. Peaminister aga tahtis endale ainulist ettepanekuõigust. Leitud kompromiss, mis kaasab ka Ülemnõukogu (nüüd Riigikogu) väliskomisjoni, tahaks jätta kandidaatide esitamise õiguse Välisministeeriumile, kuid kaasata valitsust seeläbi, et formaalselt teeb ettepaneku valitsus.

Kuid diplomaatiliste esindajate saatmise menetlus on mitmeastmeline. Nimetamisele ja volikirjade väljaandmisele eelneb (vastuvõtjariigi) *agrément*'i saamise taotlus. Selles menetluse astmes soovitab välisminister Riigipeaga kokkulepitud kandidaati vastuvõtva riigi Välisministeeriumile suuliselt või kirjalikult ja kuni positiivse vastuse saamiseni käsitletakse kandidaadi nime ja isikut puudutavat informatsiooni konfidentsiaalsena.

Volikirja valmistab ette Välisministeerium. Diplomaatilise personali määrab ja kutsub tagasi välisminister oma käskkirjaga[99].

Välisministeeriumi kodukord[100] teeb poliitilisele osakonnale ja protokolliosakonnale ülesandeks välismaal asuvate Eesti esinduste ettevalmistamise[101].

1.2.2.2. Passiivne saatkonnaõigus

§ 78 punkt 2 järgi võtab President vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad. See tähendab muuhulgas seda, et tema kompetentsi jääb ka (*agrément*'i) andmine. Diplomaatiliste suhete kohta käiv Viini konventsiooni artikkel[102] sätestab, et suursaadikud, nuntsiused, saadikud, ministrid ja internuntsiused on vastuvõetud Riigipea, asjurid (Geschäftsträger) Välisministeeriumi poolt. Mõiste "vastuvõtt" aga hõlmab ka üldise diplomaatilise suhtlemise välismaa esindajatega kas üksikult või kõigiga[103].

---

[99]Määruse punktid 4—5.
[100]Välisministri dekreet 3.11.1992, nr 439, originaal.
[101]D. 1.2.(6).
[102]500 UNTS. 95 jj.
[103]Berchtold, *op. cit.*, vrg 41, 141.

1.2.3. Sõjaseisukorra väljakuulutamine agressiooni korral

1.2.4. Presidendi muud rahvusvahelise õiguse alased kompetentsid

Kahe- ja mitmepoolsete õigusaktide kõrval tunneb rahvusvaheline õigus ka ühepoolseid õigusakte, nagu avaldus, protest, tunnustamine ja muu taoline. Kuigi praktikas ajavad taolisi ühepoolseid õigusasju valitsusjuhid või vastava valdkonna ministrid, võib lähtuda sellest, et esmane kompetents on siin sellel, kes on üldiselt volitatud rahvusvaheliseks esindamiseks. Seega on siingi tegu delegeerimisega. Seejuures võib aga toimuda rahvusvahelise tavaõiguse areng ka näiteks sel moel, et vähemtähtsaid akte ei teosta Riigipea, vaid valitsusjuht, välisminister või vastava valdkonna minister[104].

Bonni põhiseaduse kommentaaris loetleb Menzel[105] järgmisi ühepoolseid õigusakte:

1. **avaldus** diplomaatiliste suhete katkestamise kohta. Siia juurde tuleks mainida Presidendi õigust diplomaatiliste esindajate nimetamiseks ja vastuvõtmiseks[106], millest tuleneb ta peamine kompetents diplomaatiliste suhete valdkonnas. Selles seoses tuleks uurida välisriikide praktikat diplomaatiliste suhete taastamisel Eestiga. Mida rohkem kirjutasid säärastele avaldustele alla riigipead, seda enam tugevneb oletus, et siin on tegu traditsioonilise riigipea kompetentsiga, mis Eestis kuulub seega Vabariigi Presidendile;
2. **neutraliteedi avaldused**
3. **korraldus kättemaksumeetmete** (surveabinõude) **rakendamiseks.** Need on toimingud, mis rahvusvahelisest õigusest lähtudes on iseenesest keelatud, aga kuna neid rakendatakse vastumeetmetena rahvusvahelise õiguse rikkumisele[107], siis on nad vastavuses rahvusvahelise õigusega, kui
   a) neid rakendatakse proportsionaalsuse printsiipi arvestades ja
   b) nimetatakse sõnaselgelt surveabinõudeks (Repressalie). Selle

---

[104]Selles mõttes Menzel «Bonner Kommentar»-is, k 6, 4; vrdl ka Seidel. Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt. Berlin, 1972, 73 jj.

[105]artikkel 59 kohta, sealsamas, 3.

[106]Vt supra 1.2.1.5; 1.2.2; 1.2.2.1; 1.2.2.2.

[107]Partsch. «Reprisals» rmts: Bernhardt Ed. IX Encyclopedia of International Law, 1986, 332.

avalduse teeb niisiis Riigipea, tema poolt volitatud või rahvusvahelise õiguse kohaselt selleks õigustatud isik.

Küll mitte surveabinõude tasandil, aga ometi mitte vähem tähtsad pole riigi protestid mõne teise riigi rahvusvahelise õiguse vastavate aktide vastu[108]. Tähtsad on nad eeskätt seepärast, et välistavad igasuguse aegumise (Ersitzung = omandamine tänu pikale, heas usu toimunud kasutamisele) võimaluse või konsensuse tõttu õigusvastasuse kõrvaldamise võimaluse (*volenti non fit injuria*).

4. Ühinemine rahvusvaheliste organisatsioonidega toimub reeglina lepinguvormis, kuid teoreetiliselt võiks toimuda ka mitme kokkulangeva avalduse vormis, mille tegemise volitused on Presidendil.

Menzel mainib sõnaselgelt, et sõja kuulutamine ei kuulu nende volituste hulka, kuna ründesõda on Saksamaale põhiseaduslikult keelatud ja kallaletung Saksamaale kujutab endast juba sõjategevust ning seega kutsub esile sõjaseisukorra.

Eesti põhiseaduse järgi on Presidendi kompetentsis agressiooni korral sõjaseisukorra väljakuulutamine. See puudutab nimetatud seisukorra siseriiklikku, mitte aga rahvusvahelisele õigusele rajanevat tähendust. Sõjaseisukorra väljakuulutamisel Riigikogu poolt (§ 65 punkt 15) on Presidendil ju ettepaneku tegemise õigus[109].

Veel üks ühepoolne õiguslik tehing oleks näiteks mõne riigi[110], valitsuse[111], sõdiva poole[112] või ülestõusnute tunnustamine. Riigipea üldisest välispoliitilisest konsensusest lahutatud toimimine on siinkohal kindlasti peaaegu mõeldamatu, kuid mitte võimatu. Säärasel tunnustamisel võiksid aga olla kaugeleulatuvad õiguslikud tagajärjed ja seetõttu tuleb selline tunnustamine teiste välissuhtlemise organitega täpselt kooskõlastada. Mõeldagu näiteks mõne moodustise ennatlikule tunnustamisele riigina, kes ei suuda püsima jääda ja kus teatud asjaoludel võiksid tekkida selle territooriumi senise suveräänsuse taastamistaotlused.

---

[108]Vt: Karl. «Protest», sealsamas 320.

[109]Vt infra 2.3.2.6.

[110]Frowein. «Recognition», rmts: Bernhardt Ed X Encyclopedia of International Law, 1987, 342.

[111]Sealsamas, 344.

[112]Eibel. «Recognition of Belligerency», rmts: Bernhardt Ed IV Encyclopedia of International Law, 1982, 169 j.

2. PRESIDENDI PÕHISEADUSLIKUD KOMPETENTSID SISERIIKLIKUS VALDKONNAS

2.1. President ja täidesaatev võim

Eesti Vabariigi President on riigipeana kõrgeim täidesaatev organ. Kirjanduses tähistatakse Presidenti kui: "... riigi eesotsas olevat üksikisikut..."[113]

Presidendina pole ta allutatud ühelegi teisele täidesaatvale organile. Tema sõltuvus, mis on määratletud Eesti valimisseadusega, ei ole antud seoses segavaks asjaoluks[114], sest vastavalt võimude lahususe põhimõttele ei saa Riigikogu mingil tingimusel arvata täitevorganite hulka.

Organisatsiooniliselt on Vabariigi Presidendi eriliseks tunnuseks korralduste andmise vabadus, mis kehtib aga ka teise kõrgeima haldusorgani, valitsuse ja teda juhtiva peaministri kohta. Vastavalt Eesti põhiseadusele on President volitatud andma korraldusi riigikaitse organitele (kaitseväe ülemjuhatajale) ja Presidendi kantseleile[115].

2.1.1. Presidendi õigusaktid

2.1.1.1. Presidendi õigusaktide õiguslik iseloom, nende täidesaatmine

Kõrgeima haldusorganina on Vabariigi President volitatud andma haldus-, st õigusakte. Tuleb eristada üld- ja erihaldusakte, seega akte, mis on suunatud esialgselt määratlemata isikute ringile ja selliseid, mille adressaat on määratletud.

---

[108]Vt: Karl. «Protest», sealsamas 320.

[109]Vt infra 2.3.2.6.

[110]Frowein. «Recognition», rmts: Bernhardt Ed X Encyclopedia of International Law, 1987, 342.

[111]Sealsamas, 344.

[112]Eibel. «Recognition of Belligerency», rmts: Bernhardt Ed IV Encyclopedia of International Law, 1982, 169 j.

[113]Näiteks Walther Carl. Das Staatsoberhaupt in den Republiken. Breslau 1907, 14 jj.

[114]Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78.

[115] Sama kehtib Austrias, Radichevich *op. cit.*, Märkus 78.

Üldnormatiivaktideks on näiteks Eesti Vabariigi esindamine rahvusvahelises suhtlemises, seaduste väljakuulutamine ja seadluste andmine, sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamine. Üldnormatiivaktide hulka võib arvata ka Riigikogu ennetähtaegsete valimiste väljakuulutamise.

Erinormatiivaktideks on igat liiki ametisse nimetamised ja määramised, autasustamised, armuandmised. Siia hulka kuuluvad ka Riigikogu istungite kokkukutsumine, Riigikogu laialisaatmine.

Nimetatud haldusaktide ühiseks jooneks on nende sisuline determineerimatus muude haldusaktide ja seaduste poolt. Nad on ette määratletud[116] põhiseaduse endaga. Austria Vabariigi puhul võrdsustab Berchtold nad valitsusaktidega ja nendib "... et põhimõtteliselt on ette kirjutatud vaid kompetents, mitte aga kompetentsi teatav kasutamine, st toimimise sisu[117]."

Käesoleval ajal ei saa veel midagi täpsemat öelda Presidendi aktide vormi suhtes. Katse heita üle parda nõukogude ballast on toonud kaasa ka õigusnormide süsteemi ja terminoloogia teatud ebakindluse. Seni olid kasutusel dekreedid, määrused ja presidendi käskkirjad[118], aga ka muud haldusaktide vormid. Seni ainus dekreet, nimelt Mart Laari peaministrikandidaadiks määramise kohta Eesti põhiseaduse §-de 78 ja 79 alusel[119] peaks Presidendi õigusnõuniku andmetel jäämagi ainsaks dekreediks. Seevastu on juba olemas kaks Presidendi käskkirja — Laari valitsuse nimetamise[120] ja eelmise, Vähi valitsuse errusaatmise kohta[121]. Otsuseid on aga juba palju. Eeskätt on need seadusi väljakuulutavad otsused — alates otsusest nr 1 Riigikogu 20. oktoobril 1992. a[122] vastuvõetud "Vabariigi Valitsuse seaduse" väljakuulutamise kohta, mis kuulutati välja juba 21. oktoobril 1992. a ja esialgu lõpetades otsusega nr 18 28. detsembrist 1992. a

---

[116]Vt supra 1.2.2.1. ja 1.2.2.2.

[116]Vt Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42.14.

[117]ibid

[118]seda sõna tõlgitakse kui ukaasi, käsku, korraldust, cf. Kann ja teised *op. cit.*, Märkus 330.

[119]Dekreet nr 1 8. oktoobrist 1992. a, RT 1992/37.

[120]21. oktoobrist 1992. a, RT 1992/51/38.

[121]22. oktoobrist 1992. a, RT 1992/51/639, ilmselt oli siin ühel päeval kaks valitsust.

[122]RT 1992/45/573

"Eesti Vabariigi Alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seaduse" kohta, mis kuulutati välja 7. jaanuaril 1993. a[123]. Viimasel juhul ammendas President peaaegu kõik tema käsutuses olevad 14 päeva.

Võrdluse korras toome ära, et Bonni Põhiseaduse art 58 räägitakse määrustest ja korraldustest.

Presidendi aktide süstematiseerimine on väljatöötamisel. Võttes aluseks Presidendi kantseleist saadud informatsiooni[124], näeb Eesti põhiseadus ette vaid kolm presidendiakti vormi — seadluse, presidendi käskkirja ja otsuse. Muude aktide terminite valikul olevat lähtutud 1938. a põhiseadusele vastavatest Eesti Vabariigi presidendiaktide tähistustest, kuid seejuures silmas pidades, et tolleaegse Presidendi funktsioonid olid teistsugused. Seadlusi annab President põhiseaduse §-de 108 ja 110 alusel. Presidendi käskkirjade ja otsuste vahe seisnevat selles, et kõik käskkirjad puudutavad subordinatsiooni küsimusi, kusjuures otsuseid kasutatakse siis, kui selline alluvusvahekord puudub. Vaatamata sellele ei saa Presidendi seadlusi võrrelda korraldustega, sest viimased on suunatud teatud isikutele ja puudutavad reeglina teatud käitumist.

Seadluste täitmine kuulub vastavalt põhiseadusele Vabariigi Valitsuse kompetentsi[125], kelle ülesandeks on seaduste ja valitsuse otsuste täitmise organiseerimise kõrval ka Presidendi õigusaktide täitmise tagamine. Sama võib eeldada ka teiste Presidendi aktide suhtes, kui seadustes ei sätestata teisiti.

2.1.2. "Peab" ja "võib" määratlused

Eesti põhiseadus formuleerib enamuse Presidendi kompetentsidest "peab"-määratluste vormis. Vabariigi President kuulutab välja seadusi, ta kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu esimese istungi[127] jne. Need määratlused näevad ette teatud põhiseadusliku kohustuse anda teatud õigusakte, kui põhiseaduslikud eeldused on täidetud. Näiteks kui Riigikogu ei ole kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust vastu

[123]RT 1993/2/28
[124]Fax 8. jaanuarist 1993. a.
[125]Eesti põhiseaduse § 87/3.
[126]Eesti põhiseaduse § 107.
[127]Eesti põhiseaduse § 66.

võtnud riigieelarvet, kuulutab President välja erakorralised parlamendivalimised.

Kuivõrd põhiseaduses ongi Presidendile jäetud tegelik omal äranägemisel tegutsemise mänguruum, nagu § 97 4. lõikele vastav võimalus kuulutada pärast valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamist välja Riigikogu erakorralised valimised või teha ettepanekuid teatud ametikohtade täitmiseks, siis ei tähenda see sugugi, nagu tohiks President tegutseda meelevaldselt. Ta peab juhinduma riiklikest huvidest, pidevalt silmas pidama üldist heaolu. Vaatamata sellele pole eelpoolnimetatud Presidendipoolsed õigusaktid "siduvad" aktid.

Oma äranägemisel rajanev mänguruum ilmneb eriti selgelt erakorraliste seadluste andmise õiguse[128] puhul, mis on ühelt poolt sõltuv objektiivsetest tingimustest — Riigikogu kokkutulemise võimatusest, ja teiselt poolt pigem subjektiivsetena tõlgendatavatest tingimustest — nimelt edasilükkamatust riiklikust vajadusest. Sel juhul saab/võib President kasutada oma erakorraliste seadluste andmise õigust.

Presidendi väga paljud kompetentsid on tihedalt seotud muude riiklike organite tegevusega. President nimetab Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad[129], Riigikohtu ettepanekul Riigikohtu kohtunikud[130]. Ta ise teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ning kaitseväe juhataja või ülemjuhataja[131] ametisse nimetamiseks. "Peab" ja "võib" määratluste eristamise aspektist lähtudes on siinkohal õigupoolest tegemist tingitud "peab"-määratlusega, võttes arvesse asjaolu, et nimetamiseks kutsutud ja seatud organ võib nimetada vaid selle isiku, kelle kandidatuur esitati. See oleks antud normi "kohustuslik iseloom". Nimetaval organil pole esitatud kandidatuuri suhtes mingit valikut. See, kas ta aga tõepoolest ametisse nimetamise ette võtab, võiks kuuluda juba "võib"-määratluste kategooriasse, sest vaid rahvahääletusel vastuvõetud seaduse viivitamatu väljakuulutamise puhul[132] on olemas ilmne kohustus tegutseda selleks ettenähtud vormis.

---

[128]Vt selle kohta ka infra 3.3.
[129]Eesti põhiseaduse § 78 punkt 2.
[130]§ 78 punkt 17 *leg. cit.*
[131]Eesti põhiseaduse § 78 punkt 11.
[132]§ 105 3. lõige *leg. cit.*

2.2. Presidendi õigused isikute ametisse nimetamisel

2.2.1. Nimetamise mõiste ja tähendus

Ametisse nimetamised on selles mõttes siduvad õigusaktid, et nad vajavad põhiseaduslikuks täitmiseks teise riigiorgani poolt tehtud ettepanekut. Erandi moodustavad siinkohal juhtivate ametnike ja ohvitseride[133] ning kaitseväe ülemjuhataja ametisse nimetamine Eesti vastu suunatud agressiooni korral[134].

Kirjanduses tähistatakse "siduva õigusaktina"[135] riikliku organi tegevust, mis koosneb vähemalt kahest osast — ettepanekust ja täideviimisest. Juurde võib tulla veel ka kolmas osa — allkirjaga kinnitamine. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78 punkt 7 ja § 109 näevad sellist protseduuri ette Presidendi seadluste puhul, mida antakse edasilükkamatute riiklike vajaduste korral[136].

Nimetamise esimese kategooria alla kuuluvad nimetamised, mis teostatakse muu riikliku organi ettepanekul. Seejuures on sellise ettepaneku tegemise õigus enamasti Vabariigi Valitsusel[137]. Tegemist võib olla ka Eesti Panga nõukoguga Eesti Panga presidendi ametisse nimetamise korral või Riigikohtuga kohtunike puhul.

2.2.2. Üksikud nimetamised

2.2.2.1. Diplomaatiliste esindajate nimetamine

Paragrahv 78 punkt 2 annab Vabariigi Presidendile õiguse diplomaatiliste esindajate nimetamiseks ja tagasikutsumiseks. Seega ei saa Presidendi osaluseta toimuda ühtki diplomaatilise esindaja nimetamist ka mitte siis, kui selles küsimuses võtab otsuse vastu valitsuse juht, Vabariigi Valitsus või Riigipea, isegi kui silmas pidada asjaolu, et valitsus evib vastava ettepaneku tegemise õigust.

---

[134]Vt selle kohta ka infra 2.2.2.7.

[135]Vt: Berchtold, *op. cit.*, Märkus 148 jj.

[136]Vt selle kohta ka infra 3.3.

[137]Austrias on selleks valdavalt Föderaalvalitsus või üks tema poolt volitatud föderaalministritest, vt selle kohta ka Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, ettepanekuõigus on aga ka konstitutsioonikohtul, Föderaalkontrolli Presidendil ja Rahvaadvokatuuril, vt Radichevich *op. cit.*, 78 77 jj.

Nagu ülal juba mainitud[138], pole valitsuse ettepanekuõigus rahvusvahelise õiguse seisukohalt relevantne. Seega rahvusvahelise õiguse seisukohalt siduvalt võib Riigipea nimetada diplomaatilisi esindajaid ka ise, ilma valitsuse sellekohase ettepanekuta, kuid vastupidisel juhul vajaks valitsuse juht Riigipealt volitusi, et diplomaatiliste esindajate määramised omaksid kehtivust rahvusvahelise õiguse seisukohalt.

2.2.2.2. Peaministrikandidaadi määramine

§ 78 punkt 11 annab Vabariigi Presidendile volitused määrata kandidaat valitsusjuhi ametikohale (designeerimisõigus). See õigus on vaid Presidendil, samas pole tal õigust (nagu näiteks Austrias vastavalt liidupõhiseaduse art 70 (1); Saksamaal vastavalt põhiseaduse art 63/2) peaministri nimetamiseks. Eesti põhiseadus näeb siinkohal formaalselt ette kaheosalise menetluse: Presidendipoolne designeerimine ja Riigikogupoolne volituste andmine valitsuse moodustamiseks.

Siiski on Presidendipoolne designeerimine Vabariigi Valitsuse moodustamise vältimatu koostisosa. Kuid erinevalt Austriast on valitsuse moodustamine seotud tähtaegadega[139]. Peaministrikandidaati määrates (designeerimisõigust kasutades) ei tohiks Vabariigi President olla seotud parteide, fraktsioonide jm ettepanekutega, vaid ta peaks saama tegutseda omal äranägemisel[140].

Eesti põhiseaduse lühiajalises praktikas on seni olnud vaid üks designeerimine. 8. oktoobril määras President Lennart Meri oma dekreediga nr 1 ajaloolase Mart Laari kandidaadiks Peaministri ametikohale[141] ja 19. oktoobril 1992. a andis Riigikogu viimasele volitused valitsuse moodustamiseks[142]. 21. oktoobril nimetas President Meri ametisse Laari 14 ministrist koosneva valitsuse[143].

Loomulikult eelnevad designeerimisele Vabariigi Presidendi poolt peetavad läbirääkimised, sest President peab olema kindlalt veendu-

---

[133]Vt selle kohta ka infra 2.2.2.6.

139Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 221.

[140]Nii nagu märgib Schneider põhiseaduse art 63 kohta, Alternativkommentar zum Bonner Grundgesetz, kd 2. Bonn 1984, 55.

[141]Päevaleht 9.10.1992.

[142]RT 1992/42/552, vt selle kohta ka Päevaleht 20.10.1992.

[143]Päevaleht 22.10.1992.

nud, et tema esitatud kandidaat saab Riigikogu enamuse toetuse ja suudab valitsuse moodustamise käigus luua kandejõulise koalitsiooni. Vaatamata sellele näeb põhiseadus ette ka komplitseeritud, mitmeastmelise menetluse juhuks, kui designeeritud kandidaat ei saa parlamendi enamuse toetust või kui valitsuse moodustamine kestab liiga kaua.

Kui Vabariigi Presidendi poolt designeeritud kandidaat ei saa Riigikogus häälteenamust või kui ta ei suuda valitsust moodustada või selle moodustamisest loobub, siis on Presidendil õigus seitsme päeva jooksul esitada teine peaministrikandidaat[144].

Kui Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministrikandidaati või loobub selle esitamisest või kui teine kandidaat ei saa Riigikogult vajalikku toetust, läheb kandidaadi designeerimisõigus üle Riigikogule[145].

Nüüd seab Riigikogu üles kandidatuuri Peaministri ametisse, kes esitab oma valitsuse koosseisu Presidendile[146]. Kui neljateistkümne päeva jooksul, arvates peaministrikandidaadi designeerimiskompetentsi üleminekust Riigikogule, on valitsuse koosseis Vabariigi Presidendile esitamata, kuulutab viimane välja Riigikogu erakorralised valimised.

2.2.2.3. Valitsusliikmete nimetamine

Eesti Vabariigi Valitsuse liikmed nimetatakse ametisse ja vabastatakse ametist Vabariigi Presidendi poolt[147]. Seejuures on Peaministril ettepaneku õigus nii valitsusliikmete nimetamiseks kui ka valitsuse koosseisu muutmiseks[148].

Peaministri ettepanekul võib President nimetada ametisse ka ministreid, kes ei juhi ministeeriumi[149]. Praktikas on seda senini juhtunud ühel korral, kui Välisministeeriumi osakonnajuhataja Toivo

---

[144] § 89 4. lõige
[145] § 89 5. lõige
[146] § 89 6. lõige
[147] § 78 punkt 10
[148] § 90 *leg. cit.*
[149] § 94 4. lõige

Klaar nimetati portfellita ministriks ja talle tehti ülesandeks Eesti delegatsiooni juhtimine Eesti-Vene läbirääkimistel[150].

Vabariigi President vabastab Valitsus tervikuna ametist alles uue valitsuse ametisse astumisel[151]. Siinkohal puudub ilmselt tagasiastumine kui selline, aga ka teenistuskohustuste täitmise jätkamine, mis reeglina usaldatakse senisele valitsusele kuni uue valitsuse ametisse astumiseni, st ajutise valitsuse moodustamine[152].

Eesti põhiseadus näeb ette kolm põhjust valitsuse tagasiastumiseks:

1) Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine;

2) peaministri tagasiastumine või surm;

3) kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust[153].

Siinkohal puudub omal algatusel tagasiastumise võimalus — demissioon, aga ka võimalus ametikohustuste jätkamise korralduseks[154]. Kuigi võime lähtuda sellest, et kedagi ei sunnita ametiülesandeid täitma, on see võimalus Eesti põhiseaduses *implicite* olemas. Siinkohal tuleb ära oodata tegelik areng, sest Savisaare valitsuse tagasiastumine 1992. veebruaris toimus veel vastavuses vana põhiseadusliku õigusega ja pole uue põhiseaduse suhtes prejuditsiaalne.

2.2.2.4. Eesti Panga presidendi nimetamine

Vastavalt § 78 punktile 12 on Vabariigi Presidendil õigus nimetada Eesti Panga nõukogu ettepanekul Eesti Panga, rahvuspanga, president.

Eesti Panga tippjuhi vahetus 1990. a suvel toimus veel kooskõlas Eesti Panga seaduse §-ga 15[155]. Antud paragrahv sätestab: "Eesti Panga nõukogu esimees on Eesti Panga president, kelle nimetab

---

[150]Vt selle kohta Rahva Hääl ja Päevaleht 4. dets 1992.

[151]§ 92 2. lõige

[152]Nii on see üldlevinud arvamuse kohaselt Austria liidupõhiseaduse art 71 aluseks võttes, kusjuures sel juhul pole Föderaalpresident seotud mingi ettepanekuõigusega. Vt: Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42 koos edasiste viidetega.

[153]Eesti põhiseaduse § 92.

[154]Austria liidupõhiseadus eristab siinkohal «vabastamist» ja «tagandamist», kusjuures vabastamine rajaneb ministri või ministrite vabal otsustusõigusel, kuid tagandamine on Föderaalpresidendi kohustuseks, vt selle kohta ka Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 230.

[155]ENSV Teataja 1990/9/146, RT 1991/16/222 redaktsioonis (sõna ENSV asendati Eestiga).

(Eesti Vabariigi) kõrgeim riigiorgan viieks aastaks". Praegune Eesti Panga president Siim Kallas nimetati 23. septembril 1991. a Eesti Vabariigi Ülemnõukogu poolt[156], pärast seda kui senine president Rein Otsason vabastati ametikohustuste täitmisest sama organi poolt 18. septembril 1991. a[157].

2.2.2.5. Kohtunike nimetamine

§-de 78 punkt 13 ja 150 3. lõige alusel nimetab Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul kohtunikud. Riigikohtu liikmed nimetatakse selle esimehe ettepanekul Riigikogu poolt[158].

Kohtunike nimetamine kuulub traditsiooniliselt Riigipea kompetentsi, kellel on aga õigus vähemalt osa sellest ülesandest delegeerida teistele riigiorganitele[159].

Kohtureform Eestis, mis on vajalik selleks, et kõrvaldada nõukogude eeskujul ülesehitatud kohtusüsteemi jäänused, annab Presidendile rea võimalusi antud kompetentsi ja seejuures ka tema käsutuses oleva "omal-äranägemisel-tegutsemise-mänguruumi" kasutamiseks.

Riigikohtu äsjanimetatud esimees Rait Maruste selgitas ühes ajaleheintervjuus, et sõltumatu kohtusüsteemi loomine Eestis võtab veel vähemalt viis aastat aega[160].

2.2.2.6. Kaitseväe juhtkonna nimetamine

Eesti Põhiseaduses käsitletakse kaitseväe juhtkonna nimetamist § 78 punktis 14 lahus kohtunike ja muude kõrgemate riigifunktsionäride nimetamisest[161]. 1938. aasta Eesti Põhiseaduses kuulus kõrgeimate riigiametnike[162] ja Presidendi kantselei juhataja[163] nimetamine Presidendi kompetentsi. Põhiseadusest ei ilmne, millist isikute ringi sisaldab mõiste "juhtiv personal" (juhtkond).

---

[156]RT 1991/32/395.
[157]RT 1991/32/394.
[158]§ 150 2. lõige
[159]Vt selle kohta Bonner Kommentar SLV põhiseaduse art 60/1 juurde, 22—23.
[160]Rahva Hääl 9.12.1992.
[161]Bonni põhiseaduse art 60/1 sätestab selle teisiti.
[162]§ 39/2.
[163]§ 39/3.

Ühe ministeeriumi, nimelt Kaitseministeeriumi[164], seni viimasena vastuvõetud põhimäärus 22. juulist 1992. a sätestab igatahes, et juba kaitseministri asetäitja nimetatakse Peaministri poolt kaitseministri ettepanekul[165].

Antud säte lülitab Vabariigi Presidendi riigikaitse juhtkonna tööandjana igatahes välja. Presidendil puudub ilmselt kõrgeimate riigiametnike nimetamise õigus, mis tal oli veel 1938. a põhiseaduse järgi. Tegelik õiguslik alus on aga veel *in flux* ja siinkohal on veel täiesti võimalik põhiseaduse raames muudatuste tegemine. Õigusega vaadeldakse Austrias neid kompetentse pealkirja all "Liidupresident ja täidesaatmine"[166] ja seda võiks teha ka Eestis.

Mil määral Eestis motiveeritakse taoline Austrias kehtiv nimetamistega avalik-õiguslik teenistussuhe[167], sõltub tulevasest riigiametnike teenistusõigusest. Senikehtinud nõukogude tüüpi teenistusõigus oli läbipaistmatu, palgalised riigifunktsionärid polnud lihtsalt lepingulised teenistujad ega ka riigiametnikud saksa-austria traditsioonide mõistes. Seevastu rääkis 1938. a Eesti Põhiseadus sõnaselgelt riigiametnikest.

2.2.2.7. Kaitseväe ülemjuhataja nimetamine Eesti vastu suunatud agressiooni korral

§ 78 punkt 18 volitab Vabariigi Presidenti Eesti vastu suunatud agressiooni korral nimetama kaitseväe ülemjuhataja. Antud õigus on vastavuses õigusega kuulutada Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukord[168] ja seda võib võrrelda põhiseaduse §-s 109 sätestatud õigusega anda edasilükkamatute riiklike vajaduste korral seaduse jõuga seadlusi[169]. Sellele viitab § 128 2. lõike tekst, kus sõnaselgelt toonitatakse, et President ei pea ära ootama Riigikogu otsust, et kuulutada välja sõjaseisukord ja nimetada kaitseväe ülemjuhataja.

---

[164]RT 1992/35/464.
[165]§ 8 *leg. cit.*
[166]Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 163 jj.
[167]*ibid.*
[168]Vt: supra 3.3.
[169]Vt: supra 1.2.3.

Kaitseväe juhatajat eristati juba 1938. aasta Eesti Põhiseaduses[170], kus President võis aga ka rahuajal ülemjuhataja nimetada. Ka oli nimetatud põhiseaduse kohaselt Presidendil õigus Eesti vastu suunatud agressiooni korral (ka siis kui oli tegemist liitlastega) kuulutada välja sõjategevuse algus[171] ilma Riigikogu otsust ära ootamata.

2.3. Ametisse nimetamise ettepaneku tegemise õigus

2.3.1. Ettepanekuõiguse mõiste ja tähendus

Siduvate õigusaktide teise kategooria moodustavad need aktid, mis annavad Presidendile ettepanekuõiguse ja Riigikogule tegeliku nimetamisõiguse. Ka siinkohal on tegemist analoogiaga nagu juba kirjeldatud punkti 2.2.2. all. Samuti ei saa väita, nagu oleksid need organid vähemtähtsad. Vaatamata sellele võiks aga lähtuda eeldusest, et Presidendi õigus nimetada keegi ametisse (ka siis, kui see pole siduva iseloomuga) omab rohkem kaalu kui Riigikogu oma ja seepärast võib vaadelda Presidenti kui täidesaatva valdkonna kõrgeimat riigiorganit. Igatahes jätab ettepanekuõigus Presidendile isikute valikul rohkem mänguruumi ja seepärast võiks seda vaadelda kui tähtsamat kompetentsi.

2.3.2. Üksikud ettepanekuõigused

2.3.2.1. Riigikohtu esimees

Põhiseaduse § 78 punkt 11 annab Vabariigi Presidendile õiguse teha Riigikogule ettepanek Riigikohtu esimehe ametisse kinnitamiseks. 18.11.1992. a esitas President Meri inimõiguslase Rait Maruste kandidatuuri esimehe kohale[172]. Riigikogu kinnitas ta ametisse 9.12.1992. a[173].

170§ 129 jj. *leg. cit.*
171§ 132/3.
172Päevaleht 9.12.1992.
173*ibid.*

2.3.2.2. *Eesti Panga nõukogu esimees*

§ 78 punkt 11 annab Vabariigi Presidendile õiguse teha Riigikogule ettepanek Eesti Panga nõukogu, Eesti Panga (rahvuspanga) juhtorgani, esimehe suhtes[174]. Ülejäänud (vähemalt neli) Eesti Panga nõukogu liiget nimetatakse Riigikogu poolt[175].

Presidendi ettepanekul 3. detsembrist 1992. a nimetati 16. detsembril 1992. a[176] Riigikogu poolt Eesti Panga nõukogu esimeheks Uno Mereste[177], kes kutsus Riigikogu üles panga nõukogu liikmete valimisel loobuma poliitilistest sümpaatiatest ja valima nõukogusse vaid isikuid, kes tunnevad pangandust ja majandust[178].

2.3.2.3. *Riigikontrolör*

Vastavalt § 78 punktile 11 on Vabariigi Presidendil õigus teha ettepanek riigikontrolöri nimetamiseks, kes seejärel Riigikogu poolt ametisse nimetatakse[179]. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 5 2. lõige[180] sätestab aga, et Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, Eesti parlamendi eelkäija poolt tähtaegselt ametisse nimetatud riigikontrolöri volitused kestavad ta ametisse nimetamisel määratud tähtaja lõpuni.

Riigikontrolöri ametikoht loodi Eestis 1938. a põhiseadusega[181]. Tookord nimetati ta aga ametisse Presidendi poolt ja parlamendi ettepanekul[182].

Riigikontrolli ülesanded on suuremal või vähemal määral pärit 1938. a põhiseadusest. Riigikontroll kontrollib:

1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organite majandustegevust;
2) riigi vara kasutamist ja säilimist;

---

[174]Eesti Panga seadus §-id 14—19, ENSV Teataja 1990/90/146.
[175]Eesti põhiseaduse § 65 punkt 9.
[176]Rahva Hääl 4.12.1992.
[177]Rahva Hääl 17.12.1992.
[178]*ibid.*
[179]Eesti põhiseaduse § 65 punkt 7.
[180]RT 1992/26/350.
[181]1938. a põhiseaduse §-d 108—111.
[182]§ 109 *leg. cit.*

3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häältest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik[183].

Tähtis on fikseering, et riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu[184].

2.3.2.4. Õiguskantsler

Paragrahvi 78 punkt 11 kohaselt on Vabariigi Presidendil õigus teha Riigikogule ettepanek õiguskantsleri nimetamiseks. 1938. a. põhiseaduse järgi oli Presidendil iseseisev õigus antud organi nimetamiseks[185].

Õiguskantsler, kes on oma tegevuses sõltumatu, teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva võimu õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kui mõni õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, võib ta saata selle vastuvõtnud organile tagasi, et see viiks akti kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Keeldumise korral võib õiguskantsler teha Riigikohtule ettepaneku, tunnistada see akt kehtetuks[186].

3. detsembril 1992. a tegi Eesti President Riigikogule ettepaneku nimetada õiguskantsleriks Eerik-Juhan Truuväli, Eesti Vabariigi valimiskomisjoni esimees[187].

2.3.2.5. Kaitseväe juhataja või ülemjuhataja

Vastavalt § 78 punkt 11 on Vabariigi Presidendil õigus teha Riigikogule ettepanek kaitseväe juhataja või ülemjuhataja nimetamiseks. Vastavalt 1992. a Eesti põhiseaduse §-le 127 3. lõikele on eristamine tingitud sellest, kas tegemist on rahuaja või sõjaseisukorraga, kusjuures ülemjuhataja nimetatakse sõjaseisukorra puhul. Vastavalt 1938. a põhiseadusele nimetati ülemjuhataja mobilisatsiooni korral[188].

---

[183] 1992. a põhiseadus § 133.
[184] 1938. a põhiseaduse § 110, 1992. a põhiseaduse § 321.
[185] § 47 *leg. cit.*
[186] 1992. a. põhiseaduse § 142.
[187] Rahva Hääl 4.12.1992.
[188] § 135.

3. detsembril 1992. a tegi Eesti President Riigikogule ettepaneku nimetada mag Aleksander Einseln, eesti päritoluga USA elukutseline ohvitser, kaitseväe juhatajaks[189].

2.3.2.6. Erakorralise seisukorra väljakuulutamine

Vastavalt põhiseaduse §-le 129 on Vabariigi Presidendil või Vabariigi Valitsusel õigus teha Riigikogule Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul ettepanek kuulutada välja erakorraline seisukord.

Erakorralise seisukorra väljakuulutamise õigus oli esimese, 1920. a põhiseaduse kohaselt valitsusel, kes pidi esitama sellekohase otsuse Riigikogule kinnitamiseks[190]. Kuid selle põhiseaduse kohaselt polnud ju Eestil riigipead selle sõna tegelikus mõttes, vaid tema funktsioone täitis Riigivanem kui valitsuse liige[191].

Seda õigust kasutas valitsus tõepoolest 11. augustil 1933. a[192].

Ilmselt mõjutatuna sellisest laialdasest erakorralise seisukorra väljakuulutamise õigusest ei sisaldanud 1938. a põhiseadus enam seda õigust ja Presidendil oli vaid õigus sõja kuulutamiseks ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks[193].

Lahendus: Presidendi ettepanek erakorralise seisukorra väljakuulutamise kohta ja selle seisukorra väljakuulutamine parlamendi poolt näib olevat hea vahelahendus. Riigipeal puudub absoluutne õigus ähvardava ohu kindlakstegemiseks nagu Prantsusmaal[194], kuid põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul on tal õigus erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Kuni endised nõukogude sõjaväeüksused pole täies koosseisus riigist lahkunud ja eeskätt seni, kuni pole leitud mõlemat poolt rahuldavat lahendust Kirde-Eesti venekeelse elanikkonna jaoks selline oht on Eestis täiesti reaalne. Igapäevane Venemaalt lähtuv ässitustöö, eriti selliste jõudude poolt nagu Žirinovski, Alksnis jne, võib mobiliseerida

---

[189]Rahva Hääl 4.12.1992.

[190]§ 60/5 *leg. cit.*

[191]Vt selle kohta supra «Mõnda ajaloost».

[192]Mägi *op. cit.* Märkus., 199.

[193]1938. a Eesti põhiseaduse § 132.

[194]Vt selle kohta Kaltefleiter. Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentsrischen Demokratie, Köln 1970, 149, 153.

latentselt olemasolevaid, Eesti demokraatlikule riigikorrale vastuseisvaid jõude ja sel juhul on vajalik selline istrument nagu erakorraline seisukord.

2.4. Riiklike autasude ja sõjaväelaste ning riiklike auastmete andmine

§ 78 punkt 15 sätestab, et Vabariigi President annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi, aga ka diplomaatilisi auastmeid. See eeldab, et need autasud ja auastmed kõigepealt seadustega kehtestataks. 1938. a põhiseaduse järgi oli Eesti Presidendil samuti õigus anda riiklikke au- ja teenetemärke[195]. Aumärkide ja ordenite kehtestamine ning nendega autasustamine on Eesti uue põhiseaduse järgi pandud igatahes Riigikogule[196].

Juba 2. augustil 1990 lõpetati Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusega autasustamine terve rea NSVL ordenite ja medalitega ning algatati Eesti Vabariigi ordenite ja aumärkide kehtestamine[197].

Eesti Vabariigi preemiate sisseseadmine toimus 20. augustil 1990[198] valitsuse määrusega. 20. veebruaril 1992. a kehtestati Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi määrusega[199] teenetemedal isikutele, kellel oli teeneid Eesti riikliku sõltumatuse taastamisel. Selle teenetemedali statuudis sätestatakse, et selle annab Ülemnõukogu saadikute, Eesti Vabariigi Valitsuse ja Eestis registreeritud poliitiliste parteide ettepanekul Ülemnõukogu Presiidium. Nõukogude malli järgi oli see presiidium kollektiivne riigipea, mille esimees Arnold Rüütel toimis kuni Eesti Presidendi valimiseni riigipeana. Nimetatud määruse väljaandmise päeval anti see medal kolmele isikule: Eesti saadikule USA-s, Ernst Jaaksonile[200], kes Eesti Vabariigi peakonsulina oli esindanud sõjaeelse Eesti huvisid, Leedu Ülemnõukogu esimehele Landsbergisele[201] ja Läti Ülemnõukogu esimehele Gorbunovsile[202].

---

[195] § 39/5 koos lisandiga «erivolitustega»; selle all mõisteti, et tal olid need kompetentsid tänu põhiseadusele, vt: Uluots, *op. cit.*, vrg 3, 305.
[196] § 65 punkt 2
[197] RT 1990/5/62
[198] RT 1990/7/90
[199] RT 1992/7/105
[200] RT 1992/7/106
[201] RT 1992/7/107
[202] RT 1992/7/108

Arvestades põhiseaduse § 78 punkti 15 tuleb see säte küllap ära muuta ja omistada taoline õigus Vabariigi Presidendile.

Sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete osas puuduvad hetkel veel õigustloovad aktid. Riigikogule on esitatud Eesti Vabariigi välissuhtlemise seaduse eelnõu[203]. Selle seaduse §-d 9–10 näevad ette, et diplomaatilise esinduse juhiks peab olema kas saadik või *chargé d'affairs*. Seaduse projekt ei sisalda diplomaatilise personali klassifikatsiooni.

2.5. President ja Riigikogu

2.5.1. Riigikogu kokkukutsumine korralisteks ja erakorralisteks istungiteks

Vastavalt §-dele 66, 68 ja 78 punktile 4 on Vabariigi Presidendil õigus kutsuda kokku Riigikogu istungid.

On oluline teha vahet Riigikogu uue koosseisu esimese, põhiseadusliku istungi, ja Riigikogu istungite vahel[204]. § 66 käsitleb Riigikogu uue koosseisu esimest istungit, mis peab toimuma kümne päeva jooksul peale valimistulemuste teatavaks saamist ning vastavalt Eesti põhiseaduse §-le 78 punktile 4 tuleb see kutsuda kokku Vabariigi Presidendi poolt. Kokkukutsumise akt peab olema tehtud nii, et Riigikogu saaks tõepoolest ettenähtud tähtaja jooksul kokku tulla[205]. Millises õiguslikus vormis peab kokkukutsumine toimuma, tuleneb küll veel vastuvõtmist vajavatest seadustest.

Samas on võimalik tõmmata paralleele Austria õigussüsteemiga, mille jaoks on tähenduslik, et Riigikogu õiguslik eksistents algab alles tema põhiseaduslikust istungist[206]. Seetõttu on kokkukutsumine Vabariigi Presidendi põhiseaduslik kohustus, sest ka Eesti põhiseaduse kohaselt pole ette nähtud "kokkukutsumist asendavat organit"[207].

Esimesele istungile järgnevad korralised istungid on sätestatud Eesti põhiseaduse §-s 67 ja nad toimuvad jaanuarikuu teisest esmas-

---

[204]Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 193.
[205]*ibid*, 194.
[206]*ibid*, 195.
[207]Austria kohta vt samas 195.

päevast juunikuu kolmanda neljapäevani ja septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

Erakorralised istungid kutsutakse kokku Riigikogu esimehe — eestikeelses kõnepruugis spiikri, Vabariigi Presidendi[208], Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul[209].

2.5.2. Riigikogu laialisaatmine

Riigikogu laialisaatmise põhjuste loetelu puhul torkab silma, et Eesti põhiseaduse järgi pole ette nähtud omaalgatuslikku volituste mahapanekut, nagu see on Austria liidupõhiseaduse art 29/2[210] järgi. See-eest on fikseeritud mitmesuguseid põhjusi volituste ennetähtaegseks lõpetamiseks, mis iseenesest on seotud parlamendi võimetusega võtta vastu otsusi teatud küsimustes või võimetusega saavutada Riigikogus konsensust.

Esimese volituste ennetähtaegse lõppemise põhjuse leiame sätetes, mis puudutavad Riigikogu-poolset volituste andmist valitsuse moodustamiseks. Pärast kaht edutut vooru, milledes Vabariigi President teeb ettepaneku peaministrikandidaadi suhtes, on Riigikogul võimalus seada üles oma kandidaat[211]. Kui see peaministrikandidaat ei esita Vabariigi Presidendile neljateistkümne päeva jooksul valitsuse koosseisu, siis kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised[212].

Antud säte demonstreerib Presidendi-poolse peaministrikandidaadi nimetamise põhiseaduslikku jõudu. Parlamendi ülesandeks on anda Peaministrile valitsuse moodustamise volitused[213]. Pärast seda tuleb mängu Vabariigi Presidendi kompetents, kuid teatud asjaoludel ka kaalutlus, sest ta võib valitsuse nimetamise ka tagasi lükata, kuid ta ei saa tagasi lükata üksikute isikute kandidatuuri või neid teistega

---

[208]Eesti põhiseaduse § 78 punkt 5.

[209]§ 68.

[210]Enne seadusandliku perioodi lõppemist võib Rahvusnõukogu võtta vastu otsuse tema (parlamendi) laialisaatmisest tavalise seadusega».

[211]Eesti põhiseaduse § 89 1—5. lõige.

[212]§ 89 lõige 6 *leg. cit.*

[213]§ 65 punkt 5 *leg. cit.*

asendada. Tagasilükkamine võib käia ainult kogu valitsuse koosseisu kohta[214].

Kui Riigikogu poolt valitud peaministrikandidaat ei pea kinni neljateistkümne päeva pikkusest valitsuse moodustamise tähtajast, siis saadab President Riigikogu laiali sel moel, et kuulutab välja ennetähtaegsed valimised[215].

Teiseks Riigikogu volituste ennetähtaegse lõppemise põhjuseks on juhtum, kui küsimus või seadus, mis pandi Riigikogu poolt rahvahääletusele, ei saa elanikkonnalt vajalikku toetust. Ka siis kuulutab Vabariigi President välja erakorralised parlamendivalimised[216].

Kolmandaks volituste ennetähtaegse lõppemise põhjuseks on juhtum, kui Riigikogu ei ole vastu võtnud riigieelarvet kahe kuu jooksul pärast uue eelarveaasta algust[217]. Antud põhjus kannab pigem erandlikku iseloomu. Seega on uued parlamendivalimised riigieelarve mittevastuvõtmisel tugevaks relvaks Presidendi käes, kes peab ju läbirääkimiste käigus valitsus-, aga ka opositsiooniparteidega püüdma aegsasti kokkulepet saavutada, selleks et parlament saaks vastu võtta konsensusvõimelise eelarve. Nii võib teade Riigikogu volituste ennetähtaegsest lõpetamisest ja uute valimiste väljakuulutamisest olla (küll täiesti lojaalseks, aga ka legitiimseks) surveabinõuks Riigipea käes, kes tegelikult peaks püüdma takistada elanikkonna seas ebakindluse tekkimist, mida liiga sagedane valimiste läbiviimine võib soodustada. Seetõttu on elanikkonna mandaat Riigikogule — volitada konsensusvõimelist kandidaati valitsust moodustama, samaaegselt ka usaldusavaldus parlamendile, võtmaks vastu esitatud eelarve.

Viimane Riigikogu laialisaatmise põhjus erineb kahest esimesest selle poolest, et siinkohal on tegemist Vabariigi Presidendi arvamusega, kas kuulutada uued valimised välja või mitte. Eesti põhiseaduse § 97 4. lõige sätestab, et Vabariigi President v õ i b (autori sõrendus) valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral välja kuulutada erakorralised valimised. Umbusalduse avaldamise korral valitsuse liikmetele teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile, kes vabastab vastava ministri ametist.

---

[214]Austria analoogi vt: Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 233.
[215]Eesti põhiseaduse § 89 6. lõige.
[216]§ 105 4. lõige *leg. cit.*
[217]§ 119 *leg. cit.*

Riigikogu laialisaatmise võimalus annab Vabariigi Presidendile poliitilise relva, mida ta peaks kasutama vaid erandkorras ja kogu riigi heaolu silmas pidades, kuid sel juhul ei tohi ta viivitada põhiseaduslike võimaluste ärakasutamisega.

Võib olla, et Põhiseaduslik Assamblee pidas silmas Eesti esimese parlamendi võimu ja valitsuse (mille eesotsas oli Riigipea) võimetust, kui ta nägi ette sellise parlamendi laialisaatmise võimaluse, et välistada pati-seisu valitsuse ja Riigikogu vahel.

3. President ja seadusandlus

3.1. Seaduste väljakuulutamise õigus (promulgatsioon)

Selleks, et seadused kehtiksid, tuleb Eestis — nagu ka enamuses parlamentaarse demokraatiaga riikides — nad välja kuulutada (promulgeerida, tõendada[218], kinnitada[219], ette valmistada ja välja kuulutada[220], alla kirjutada ja välja kuulutada[221], heaks kiita[222]). See ülesanne on vastavalt §-le 107 omistatud Presidendile. Seejuures torkab silma, et ükski teine riiklik organ (näiteks allkirjaga kinnitamise kaudu) pole antud menetlusega hõlmatud, nii nagu see on Saksamaal vastavalt põhiseaduse art 80 või Austrias vastavalt liidupõhiseaduse art 47/3.

Antud seoses on kõige olulisem küsimus see, kas Vabariigi President peab vastavalt §-le 107 seadused välja kuulutama või ta võib seda teha. Teisisõnu: kas President võib seaduse välja kuulutada oma äranägemisel või on ta kohustatud seda tegema? Seoses lepingute allakirjutamisega juba toimus diskussioon antud küsimuses[223]. Kui vaadelda riigipea institutsiooni kui teatud liiki riiklikku notarit[224], siis tuleb vaadelda seaduse väljakuulutamist kõigepealt kui tõendust,

---

[218]Austrias vastavalt art 47/1.

[219]vastavalt Soome põhiseaduse art 19/1.

[220]vastavalt Saksamaa põhiseaduse art 82/1, vastavalt Prantsusmaa art 10/1, vastavalt Itaalia põhiseaduse art 74/1.

[221]vastavalt Iirimaa põhiseaduse art 25/2.

[222]vastavalt Islandi põhiseaduse art 26.

[223]vt supra 1.2.1.3.

[224]vt muuhulgas näiteks Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutchland, kd 2, 228 jj, tsit Radichevichi järgi, *op. cit.* Märkus 78/135.

et seaduse teoks saanud vastavalt põhiseadusele. Berchtold eeldab seda Austria Föderaalpresidendi puhul, kui ta ütleb: "Liidupõhiseaduse art 47 1. lõikest kantakse Föderaalpresidendile üle vaid föderaalseaduste põhiseadusele vastava teokssaamise tõendamine. Antud kompetentsiga ammendub Föderaalpresidendi kaasosalusõigus tavapärase, korralise seadusandluse vallas"[225].

Seejuures on oluline vaadelda ka Liidupõhiseaduse art 47/1, kus sätestatakse, et "liiduseaduste põhiseadusele vastav teokssaamine tõendatakse Föderaalpresidendi allkirjaga".

Weimari Vabariigi põhiseaduse traditsioone jätkates[226] kõlab Bonni põhiseaduse art 82: "Vastavalt põhiseaduse sätetele vastu võetud seadused antakse välja Föderaalpresidendi poolt tema allkirjaga kinnitamise teel ja kuulutatakse välja Föderaalteatajas".

Eesti põhiseadus seevastu räägib ainult seaduste väljakuulutamisest. Sõnaselge viite puudumist vastava seaduse põhiseadusega vastavusele võiks tõlgendada ka nii, et President võib seaduse välja kuulutada, kuid ei pea seda tingimata kohe tegema. Selle oletuse kasuks räägib Eesti põhiseaduse § 105 4. lõike sõnastus, mille kohaselt Vabariigi President peab viivitamatult välja kuulutama rahvahääletuse tulemused, siinkohal ilmselt puudub omal suval tegutsemise mänguruum. Siin on ta kohustatud tulemused kohe välja kuulutama, kui ta ei taha sattuda konflikti põhiseadusega. Õiguspoliitiliseks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et vastavalt põhiseadusele on kõrgeima riigivõimu kandjaks Eesti rahvas[227] ja seega ei saa allutada rahvahääletuse tulemusi mõne riikliku organi kontrollile.

Sel moel saab presidendi formaalse kontrollimisvõimu küsimus jaatava vastuse, nii nagu seda tehakse ka Saksamaa Liitvabariigi kirjanduses ja teoorias[228]. Näib, et ka Austrias on antud kontrollimisõigus vaieldamatu iseloomuga[229].

---

[225] *op. cit.* Märkus 42/242.
[226] vt: Radichevich *op. cit.* Märkus 78/134.
[227] §-d 1, 56.
[228] Radichevich *op. cit.* Märkus 78, 137.
[229] *ibid*, 108 jj.

3.2. (Materiaalne) kontrollimisõigus

Vastupidiselt küsimusele Riigipea formaalse kontrollimisõiguse vaieldamatusest seaduste puhul, mida peab välja kuulutama, on materiaalne kontrollimisõigus vägagi vaieldav põhiseadustes, mis seda sõnaselgelt ette ei näe. Austria ega ka Saksamaa Liitvabariigi põhiseadused ei tunne Riigipea õigust teostada seaduste üle materiaalst kontrolli. Vaatamata sellele püüavad paljud autorid seda välja lugeda vastavate põhiseaduste sätete sõnastusest. Radichevich loetleb oma dissertatsioonis rea autoreid, kes lisavad Austria Föderaalpresidendi kompetentsile ka materiaalse kontrollimisõiguse (ja seda sisulises kooskõlas seadusega)[230]. Samuti viitab ta autoritele, kes järgivad antud mõtet Saksamaa põhiseaduse suhtes[231].

Eestis on õiguslik situatsioon palju lihtsam ja selgem. § 107 omistab Vabariigi Presidendile sõnaselgelt materiaalse kontrollimisõiguse ja seda isegi kaheastmelise menetluse kaudu.

Kui esimene etapp sisaldab õiguse seaduse tagasisaatmiseks Riigikogule, järgides siinkohal paljude teiste riikide põhiseadusi[232], siis omistab § 107 juhul, kui Riigikogu tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu võtab, presidendile õiguse pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga kontrollida seaduse vastavust põhiseadusele[233]. Tegemist on Presidendi korralise õigusliku instrumendiga.

3.3. Seadluste ja erakorraliste seadluste andmise õigus

Juba 1934. a ja 1938. a põhiseadused andsid Riigipeale õiguse erakorraliste seadluste andmiseks. Vastavalt 1934. a põhiseadusele oli Riigipeal õigus kuulutada edasilükkamatute riiklike vajaduste kor-

---

[230] *op. cit.* Märkus 78, 109 jj, näiteks Adamovich, Welan/Winkler, Pernthaler.

[231] *op. cit.* Märkus 78 138 jj, näiteks Biehl, Knöpfle, Kimminich, Schlaich, Stern.

[232] nagu näiteks Alžeerias (art 118); Argentiinas (art 72), Boliivias (art 77); Brasiilias (art 66/1), Costa Ricas (art 127), Soomes (art 19); Prantsusmaal (art 10), Kreekas (art 42); Guatemaalas (art 178); Islandis (art 26); Itaalias (art 74); Mehhikos (art 72/A); Portugalis (art 192/3); Türgis (art 104/a) ja USA-s (art I Sect 7).

[233] Seda õigust näevad ette ainult Iirimaa (art 16/1), Panama (153/2—3) ja Venetsueela (art 193) põhiseadused.

ral välja seadlus kui seaduse jõuga dekreet[234]. Sellise dekreediga lükkas Riigivanema õigustes olev Eesti peaminister Päts 20. märtsil 1934. a edasi 1934. a aprilliks väljakuulutatud valimised[235]. Edasi realiseerus seaduslik võim kuni 1938. a ainult selliste erakorraliste seadluste, dekreetide näol. 1938. a põhiseaduse §-s 94 sätestati, et Vabariigi President võib Riigikogu istungite vahelisel perioodil anda edasilükkamatu riikliku vajaduse korral seadusi dekreedi vormis.

1992. a põhiseaduse § 109 annab Vabariigi Presidendile õiguse erakorraliste seadluste andmiseks. Eelkõige on antud õigus seotud kahe tingimusega:

Esiteks peab olema tegemist olukorraga, kus Riigikogu ei saa kokku tulla. See säte kitsendab antud õigust Riigikogu istungite vahelise perioodiga, st aasta algusest kuni jaanuarikuu teise esmaspäevani, siis juunikuu kolmandast neljapäevast kuni septembrikuu teise esmaspäevani ja detsembrikuu kolmandast neljapäevast kuni aasta lõpuni[236]. Peale selle sisaldab see säte igatahes ka võimaluse, et Riigikogul pole võimalik kokku tulla kas sõja, sõjale sarnaste olukordade või siseriiklike rahutuste tõttu[237].

Teise tingimuse iseloom on palju subjektiivsem: "edasilükkamatu oht". Presidendil on edasilükkamatute riiklike vajaduste korral õigus anda välja seaduse jõuga seadlusi. Austria liidupõhiseaduse art 18/8 on sõnastatud palju selgemalt: selles räägitakse, et ilmse, ühiskonnale enam mitte heastatava kahju kõrvaldamiseks on vajalik koheste abinõude tarvituselevõtmine. Kindlasti on võimalik lülitada ka mõisted "ilmne" ja "enam mitte heastatav kahju" mõistesse "edasilükkamatu riiklik vajadus". Vähemalt peaks President lähtuma sellisest tõlgendusest otsustades seaduse jõuga seadluse andmise üle. Sisuliselt on erakorraliste seadluste andmise õigus piiratud ka sellega, et selliste õigusaktidega ei saa võtta vastu, muuta või tühistada põhiseadust, §-s 104 loetletud seadusi ja riiklikke makse ning eelarvet puudutavaid seadusi[238].

---

[234]1933. a põhiseaduse muutmise seaduse § 60/12, vt selle kohta *op. cit.* Märkus 16/39 koos ulatuslike viidetega kirjandusele.

[235]RT 1934/25/184.

[236]Eesti põhiseaduse § 67.

[237]Weimeri Vabariigi põhiseaduse art 18 sätestas objektiivsete põhjustena: kui Rahvusnõukogu ei kogune õigeaegselt, ei saa õigeaegselt kokku tulla või kui seda takistavad vääramatud asjaolud... siis tuleb anda seadusi muutvaid dekreete.

[238]Eesti põhiseaduse § 110.

§-s 104 loetletud seaduste hulka kuuluvad:

1) kodakondsuse seadus;
2) Riigikogu valimise seadus;
3) Vabariigi Presidendi valimise seadus;
4) kohaliku omavalitsuse valimise seadus;
5) rahvahääletuse seadus;
6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;
7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;
8) Vabariigi Valitsuse seadus;
9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;
10) vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;
11) riigieelarve seadus;
12) Eesti Panga seadus;
13) riigikontrolli seadus;
14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;
15) välis- ja siselaenudesse ja varalistesse kohustustesse puuutvad seadused;
16) erakorralise seisukorra seadus;
17) rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

Antud loetelust nähtub, et erakorraliste seadluste sisuks ei saa olla Eesti Vabariigi ülesehitus, inimõiguste alused, rahanduse ja riigikaitse põhialused. Antud loetelu on palju põhjalikum kui ta eelkäijad 1934.[239] ja 1938. a Eesti põhiseadustes.

Erakorraliste seadluste andmise õiguse menetlustehniline külg seisneb vastavalt §-le 109 nende kinnitamises Riigikogu esimehe ja Peaministri poolt. Seega on ilmselt olemas küllaldane kontroll selle üle, et President ei kasutaks suvaliselt erakorraliste seadluste andmise õigust, sest siinkohal on kaasarääkimisõigus mõlemal Presidendi kõrval tähtsaimal riiklikul organil. Erakorraline seadlus on õigustühine, kui selline kinnitus puudub. Eestis on menetluse algatamise õigus ilmselt Presidendil[240], sest kinnitused peavad järgnema alles hiljem, peale seadluse andmist. Kaasarääkimisõigusest tuleneb loomulikult õigus, aga ka võimalus, osaleda erakorralise seadluse teksti koosta-

[239] vt selle kohta Meder *op. cit.*, Märkus 16, 333 jj.

[240] Austrias võib menetluse algatada vaid Föderaalvalitsus Rahvusnõukogu Peakomisjoni nõusolekul.

misel. Teisalt rajaneb kinnitus kinnitajate kaasvastutusel erakorralise seadluse eest[241].

Menetluste hulka kuulub ka see, et erakorraline seadlus tuleb esitada (järgmisele) Riigikogu istungile, kes viivitamatult võtab vastu selle kinnitamise või tühistamise seaduse[242]. Sel moel peaks olema tagatud tagasipöördumine korralise seadusandluse menetluse juurde, alles jääb aga erakorralise seadluse iseloom kui: "... erakorraline vahend riigikorra säilitamiseks."

3.4. Seaduste algatamise õigus

Eesti põhiseaduse § 103 1. lõike punkt 5 annab Vabariigi Presidendile õiguse algatada põhiseaduse muutmise menetlus. Lihtsate seaduste osas Presidendil seda õigust ei ole. Võrdlus teiste vabariikide põhiseadusega näitab, et taoline kompetents on peaaegu ainukordne, kuna seaduste algatamise õigus on reeglina reserveeritud valitsusele, tema liikmetele ja ka parlamentide liikmetele või fraktsioonidele. Ainult Prantsusmaal on Presidendil õigus taotleda põhiseaduse muutmist[243]. Sellele lisandub sageli rahva nõudmine, mille kohaselt teatav arv hääleõiguslikke kodanikke võib esitada taotluse, et parlament võtaks menetlusele mõne seaduseelnõu. See menetlus Eestis kahjuks puudub. Paragrahvi 56 punkt 2 ja § 105 võimaldavad vaid referendumit, mille võib algatada Riigikogu.

Õigus algatada põhiseaduse muutmist, eriti kui on tegu iseseisva, sidumatu õigusega, on tähtis instrument Presidendi käes, kes võib seeläbi panna rõhku põhiseaduse edasiarendamisele. 20. juunil 1992 rahvahääletusele pandud põhiseaduse projekt oli Põhiseadusliku Assamblee kuudepikkuse kodifikatsioonitöö tulemus. Assamblee koosnes 40 Ülemnõukogu saadikust ja 40 Eesti Kongressi[244] liikmest. Eesti Kongressi kui organisatsiooni polnud põhiseaduses ette nähtud. Ta valiti 1990. a suvel eestlaste poolt Eestis ja välismaal ning ta

---

[241]nii kehtib see Austrias, Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 152.

[242]analoogiline on Austria liidupõhiseaduse art 18/4.

[243]Prantsusmaa põhiseaduse art 89.

[244]Vt: Kionka. The Congress convenes. 2 Radio Liberty Report on the USSR, 1990/12, 33.

vaatles end meelsasti variparlamendina[245]. Seetõttu oli põhiseaduse projekt suures osas kompromiss ja 3. juulil 1992. a välja kuulutatud põhiseadus vajas kindlasti juba samal päeval reformi. Sääraseid reforme võiks algatada President, kui riigielu on jõudnud rahulikumale teele.

4. President ja kohtusüsteem

4.1. Armuandmisõigus

§ 78 punkt 19 järgi on Vabariigi Presidendil ainuõigus vabastada süüdimõistetuid nende palvel karistuse kandmisest või kergendada karistust. Esimesel pilgul on see võimude lahususe printsiibi rikkumine. Presidendi armuandmisõigust § 78 punkt 19 vormis tuleb eristada abolitsioonist, mis tähendab loobumist kriminaalvastutusele võtmisest (Strafverfolgung)[246]. Näiteks Austria konstitutsioonilise õiguse põhjal võib seda teha Austria Liidupresident[247].

Armuandmisõiguse eeldus on ilmne — õigusemõistmine on juba täitnud oma kompetentsi ning andnud asjassepuutuva isiku üle täidesaatvale võimule karistuse täideviimiseks. Seetõttu ei ole see võimude lahususe printsiibi rikkumine.

Siin on tegemist "võib-määranguga" (Kannbestimmung"), st Presidendi äranägemisega. Eesti kriminaalprotsessi koodeksis[248] pole mingeid sätteid armuandmise läbiviimise kohta, vaid selles käsitletakse armuandmist, nagu ka amnestiat, tegelikult süsteemivastaselt kriminaalprotsessi lõpetamise põhjusi käsitlevas lõigus[249].

Antud menetluse suhtes kehtib seni veel avaldamata menetluse kord, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu presiidiumi otsus "Armuandmise taotluse läbivaatamise korra kohta ENSV Ülemnõukogu Presiidiumis" 28. augusti 1981. a redaktsioonis koos muudatustega 10. maist

---

[245]Vt: Uibopuu. Estland unter der Sowjetherrschaft und auf dem Wege zur Unabhängigkeit, rmts: Meissner (väljaandja), Die baltischen Nationen, Estland und Litauen. 2. trükk, Köln 1991, 127 j.

[246]Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 290 koos edasiste viidetega.

[247]Sealsamas.

[248]ENSV kriminaalprotsessi koodeks. Tallinn 1986.

[249]§ 5 *leg. cit.*

1990. a, mille võttis vastu Eesti Vabariigi Ülemnõukogu (varasemalt Eesti NSV Ülemnõukogu) presiidium[250]. Selle korra kohaselt rakendati tööle vastav komisjon, mida juhtis Riigipea ja mille koosseisu kuulusid üks parlamendi saadik, Ülemkohtu esimees, peaprokurör, siseminister ja mõned muud isikud. Vanale Eestis kehtinud armuandmise korrale 8. oktoobrist 1938. a[251] ja "eksnõukogulikule" menetlusele tuginev uus menetluse kord on väljatöötamisel ja ootab praegu kinnitamist Vabariigi Presidendi poolt. Sellest nähtub, et ka süüdimõistetu omastel on õigus armuandmispalve esitamiseks. Armuandmistaotlust ei saa seega esitada igaüks, st ka mitte kohus, nagu näiteks Austria kriminaalprotsessi koodeksi § 441[252] järgi. Armuandmispalved vaatab Presidendi kantseleis läbi selleks pädev jurist. Ta on aga ülekoormatud, sest praegu, 1993. a veebruari alguses on Presidendi otsustamisel üle 60 taotluse ja registreeritud on veel üle 150, sh kolme surmamõistetud isiku armuandmispalved.

Armuandmine seisneb täielikus või osalises karistuse kustutamises (Nachsehung), mis ei võrdu sugugi vabaksmõistmisega või süü tühistamisega (Nachsehung). See oleks siis nagu ärakantud karistus[253] ja ". . . süüdimõistmise õiguslikud tagajärjed, kas siis *ex lege* või sõnaselge kohtuotsuse põhjal . . . "[254] jäävad püsima.

Teoreetiliselt võiks iseseisva õigusakti läbi väljendada ka karistuse ümbermuutmist või loobumist õiguslikest tagajärgedest (Restitution)[255].

Armuandmise üksikjuhtumist, nagu seda mõistab Bonni põhiseaduse art 60/2, tuleks eristada amnestiat, mis kujutab endast samuti loobumist karistuse täideviimisest (Strafvollziehungsanspruch), kuid seostub ". . . üldiselt tähistatud juhtude paljususega. . . "[256].

§ 78 punkt 19 ei näe ilmselt ette amnestiat. Selleks oleks küll võimalik võtta vastu eriseadus. See vastab igati rahvusvahelisele praktikale, mis annab armuandmisõiguse Riigipeale, amnestiaõiguse par-

---

[250]Originaal on koostaja käes.
[251]RT 1938/783 II.
[252]*ibid*, 288 koos edasiste viidetega.
[253]Sealsamas, 284.
[254]Sealsamas.
[255]Sealsamas, 285.
[256]Bonni kommentaar artikli 60 juurde, 15, tsiteerib Anschütz. Kommentar zur Weimarer Rechtsverfassung, 14. trükk 1933, 301.

lamendile[257]. Käesoleval ajal käivad vaidlused amnestiaseaduse ümber seoses Eesti Vabariigi 75. aastapäevaga 24. veebruaril 1993. a, kuid selleks ajaks ei võta Riigikogu seda kindlasti vastu. Seoses Eesti Vabariigi 75. aastapäevaga andis Eesti Vabariigi president armu kahele surmamõistetud mitu inimest mõrvanud isikule, asendades surmanuhtluse eluaegse vanglakaristusega.

Mõnes riigis on armuandmisõigus sõltuv teiste riigiorganite kaasatoimimisest[258]. Vaid vähesed põhiseadused omistavad Riigipeale ka amnestiaõiguse[259], samas kui mõned põhiseadused teevad armuandmisõiguse sõltuvaks näiteks poole karistusmäära ärakandmisest[260].

4.2. Osalus kohtunike nimetamise ja nende kriminaalvastutusele võtmise üle otsustamisel

Eesti Vabariigi kohtute seaduse ja Eesti Vabariigi kohtunike õigusliku staatust käsitleva seaduse[261] muudatuste ja täienduste seadus sätestab, et kohtunikku saab ametisoleku ajal võtta kriminaalvastutusele ainult Riigikohtu esimehe ettepanekul Vabariigi Presidendi nõusolekul[262].

Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegselt kas Riigikogu või Vabariigi Presidendi poolt vastavalt kohtu astmele[263].

5. PRESIDENT JA RIIGIKAITSE

5.1. President kui riigikaitse kõrgeim juht

§ 78 punkt 16 määrab Vabariigi Presidendi riigikaitse kõrgeimaks juhiks. Mõistete "riigikaitse" ja "kaitsevägi", kui ka "juht" ja "juhataja" või "ülemjuhataja" vastandamisega võiks konstrueerida juhtimisfunktsioonide hierarhia.

---

[257]Sealsamas, 24.

[258]Nii näiteks Prantsusmaal Conseil superieure de la magistrature'i nõusolekust (põhiseaduse art 35), Norras Riiginõukogu nõusolekust (põhiseaduse § 20), Türgis ministrite nõukogu nõusolekust (art 42) ja Jaapanis kabineti nõusolekust (art 73).

[259]Nii näiteks Island (art 29).

[260]Näiteks Portugal (art 81).

[261]RT 1993/1/2.

[262]§ 18 *leg. cit.*

[263]§ 7 *leg. cit.*

Võrdluseks olgu öeldud, et Soome President on "Soome kaitseväe ülemjuhatajaks, kuid ta võib selle ameti rahuajal üle kanda mõnele teisele isikule"[264]. Prantsusmaal on President sõjaväe ülemjuhataja[265], Iirimaal antakse Presidendile kõrgeima juhi funktsioon, mille teostamine reguleeritakse aga vastava seadusega[266]. Itaalias on President kaitseväe kõrgeimaks juhatajaks[267]. Austrias kuulub Föderaalpresidendi kompetentsi kaitsevägede ülemjuhataja funktsioon, kusjuures vägede vahetu juhatamine toimub riigikaitse föderaalministri poolt[268].

Kindlasti tuleb kõrgeima juhi funktsiooni mõista sümboolsena. Vaevalt et Vabariigi President annaks üksikuid päevakäske, kui aastavahetusel ja erilistel riiklikel tähtpäevadel antavad sümboolse iseloomuga päevakäsud välja arvata või siis riikliku erakorralise seisukorra puhul. Selleks on tal ühelt poolt erakorralise seisukorra väljakuulutamise õigus ja teisalt on mõiste "riigikaitse" palju laiem kui "kaitsevägi". Mõistet "riigikaitse" võib tõlgendada ka nii, et ta hõlmab kogu riigi julgeolekut.

Presidendi juhatamisvõimu (mis erineb kaitseväe juhataja, sõja või agressiooni korral kaitseväe ülemjuhataja võimust selle poolest, et viimase võim on funktsionaalsem, Presidendi käsuandmisvõim aga rohkem üldpoliitilist laadi[269]) tuleks vaadelda vaid[270] käskkirjade andmise õiguse mõttes[271]. Üksikud seesugused käskkirjade andmise õigused antakse Presidendile kindlasti seadusandlusega, nagu näiteks erakorralisse kaitseteenistusse kutsumine või sellesse kutsumise edasilükkamine[272].

Selliste käskkirjade andmise võimu väljendus sisaldub ka Eesti põhiseaduses, andes Presidendile Eesti vastu suunatud agressiooni korral mobilisatsiooni väljakuulutamise õiguse[273], agressiooni puudumise korral õiguse teha Riigikogule ettepanek mobilisatsiooni väljakuulutamiseks[274].

---

[264]Soome põhiseaduse § 30.
[265]Prantsusmaa põhiseaduse § 15.
[266]Islandi põhiseaduse art 12/2/4.
[267]Itaalia põhiseaduse art 87/9.
[268]Austria liidupõhiseaduse art 80/1.
[269]*ibid* art 80/3.
[270]nagu Austrias, Pernthaler, Der Rechtsstaat und sein Heer. Wien, 1964, 82.
[271]Vt selles suhtes Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 295 koos viidetega kirjandusele.
[272]Austria suhtes vt: Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 292 jj.
[273]Eesti põhiseaduse § 78 punkt 18.
[274]*ibid* § 78 punkt 17.

See ilmneb ka § 127 sättest, kus kõigepealt osutatakse Presidendile kui riigikaitse kõrgeimale juhile, siis aga antakse kaitseväe ja riigikaitse organite juhtimise kompetents rahuajal kaitseväe juhatajale ja sõjaajal kaitseväe ülemjuhatajale. Vabariigi Presidendi nõuandvaks organiks on Riigikaitse Nõukogu.

Formaalne vahetegemine mõistete "andmise õigus" ja "juhatamisvõim" vahel peaks õiguslikus mõttes olema võimalik vastavate käskude iseloomu kohaselt[275].

"Juhatamisvõimu valdaja (juhataja kitsamas mõttes — autori märkus) on seejuures sõjaväelise hierarhia raames selleks juhiks, kes kasutab oma juhatamisvõimu sõjaliste käskude vormis. See ei pea kehtima korralduste andmise õigust evivate isikute suhtes ... kui kohustav akt ... antakse välja käsuna, siis tuleb see põhimõtteliselt arvata juhatamisvõimu hulka; kui ta antakse välja riigiõigusliku aktina (korraldus, määrus), siis tuleb ta arvata korralduste andmise võimu hulka."

Käskkirjade andmise volitus on seega järjestatud enne juhatamisvolitust (ülim juht, juhatamisvõim)[276] ja ülemjuhatamine ja juhatamisvõim käivad (föderaalse kaitseväe — autori märkus) sõjaväelise juhtimise kohta[277].

Seega tuleb vaadelda Eesti Presidendi õiguslikku asendit riigikaitse seisukohalt kui tema käskkirjade andmise võimu. Ta on kui kõrgeim tööandja, mis ilmneb Presidendi kompetentsist nimetada ametisse kaitseväe juhtkond[278]. Kõrgeima juhi funktsiooni täidab President kui Riigipea. "Sõjaväelise hierarhia eesotsas väljendub tema isikus tsiviil- ja sõjaväelise võimu ühildumine."[279]

6. Kokkuvõte: President kui põhiseaduse kaitsja

Eesti President lubab oma ametivandes kaitsta vankumatult Eesti põhiseadust ja seadusi. Küsimus on selles, kas tal on kompetentsid, instrumendid ja võim seda ka tõesti teha!

---

[275]Pernthaler *op. cit.* 213, 85 tst Berchtoldi järgi *op. cit.*, Märkus 42, 294.

[276]Walter/Meyer. Grunriß des österreichischen Verfassungsrechts. 6 trükk. Viin 1988, 250, tsit. Radichevichi järgi *op. cit.*, Märkus 78, 66.

[277]Radichevich *op. cit.* Märkus 78, 6.

[278]Eesti põhiseaduse § 78 punkt 14.

[279]Austria puhul Berchtold, *op. cit.*, Märkus 42, 199.

Carlo Schmitti järgi on soov põhiseaduse hoidja ja kaitsja järele enamasti märgiks põhiseadusliku olukorra kriitilisusest[280]. Ülekantuna praegusele arengule Eestis, kus seistakse parlamentaarse demokraatia, jah, üldse demokraatia taastamise alguses, tähendaks see, et sellel keerulisel üleminekuperioodil nõukogude süsteemist demokraatiale on säärane põhiseaduse kaitsja tingimata vajalik.

Taolise institutsiooni mõte ulatub Sparta euforaadist Cromwelli-aegse Inglismaa kaudu Pennsylvania põhiseaduste institutsioonideni, Prantsuse revolutsiooni põhiseaduseni, millega määrati põhiseaduse konservaatoriks senat[281].

Sõltumatu kohtuvõimu kõrval, mis oma materiaalse kontrollimisõigusega riigi tegevuse põhiseaduslikkuse üle tuleks kõne alla põhiseaduse kaitsjana[282], tekkis teoorias konstruktsioon Riigipeast kui *pouvoir neutre* ja säärasena ka põhiseaduse kaitsjast[283].

Carlo Schmitti järgi: "... Riigipea neutraalset, vahendavat, reguleerivat ja säilitavat positsiooni (esindava teooria praktiline väärtus) on esiteks selles, et nüüd võib vastata küsimusele, mida kodanlikus õigusriigis, olgu see konstitutsiooniline monarhia või konstitutsiooniline demokraatia, Riigipea veel tähendab ja milles seisneb tema volituste mõte, kui seadusandlus on täiesti kodade käes. Riigipea poolt nimetatud ministrid sõltuvad täiesti seadusandliku organi usaldusest, Riigipea ise on kõiges seotud minsitrite kaasallkirjaga ja seetõttu võib tema kohta öelda: *il règne et ne gouverne pas* (ta on võimul, aga ei valitse)."[284]

Schmitt jätkab nendinguga, et proportsionaalse valimisõiguse ja sellest tingitud parteide paljususest tuleneb iseäranis vajadus tugeva isiksuse järele, kes peaks silmas tervikut, ning tsiteerib seejuures Hugo Preußi[285]: "Põhjus, miks ma arvan, et meil on vaja Presidenti, on ennekõike tõsiasjas, et meie siin Saksamaal ministeeriumide (Ressorts) paljususe juures ei suuda ilma Presidendita täieliku ühtsuseni jõuda. Meil peab ka olema keegi, kes täidab esinduskohustusi, kes

---

[280]Schmitt. Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1931.
[281]Sealsamas koos edasiste viidetega.
[282]Sealsamas, 12 jj.
[283]Sealsamas, 132 jj.
[284]Sealsamas, 135.
[285]Sealsamas, 138.

omab suhteid ... kõigi parteide ja (!) välisriikidega ja kes kujutab endast vahendavat suurust parlamendi ja valitsuse vahel."

Neid nendinguid ja nõudmisi riigiorgani suhtes võib *mutatis mutandis* rakendada ka Eesti Riigipea ja tema rolli kohta riigielus, eriti seetõttu, et alles äsja toimunud iseseisvuse taastamise tõttu pole Eesti veel suutnud anda luua püsivat riigistruktuuri.

Nagu ülal näidatud, võib Eesti Vabariigi Presidendile talle omistatud kompetentside põhjal täiesti usaldada põhiseaduse kaitsja ülesande. Eeskätt seisneb see seaduste ja lepingute formaalse ja materiaalse kontrollimise õiguses, mis predestineerivad teda riigi juhtimise, aga eriti seadusloome põhiseaduslikkuse kaitsjaks. Selle eelduseks on muidugi, et Vabariigi Presidendi kantseleis töötaks juriidiliselt asjatundlik meeskond, kes nõustab teda tema kontrollifunktsioonis. See meeskond peab olema sõltumatu Riigikogust ning alluma ainult Presidendile. Poliitiline otsus selle kohta, kas mingi seadus või leping tuleb allutada Riigikohtu kontrollile nende põhiseadusele vastavuse osas, tuleb muidugi teha Presidendil ja siin võib ta tõestada oma riigimeheoskusi.

Lisaks sellele on President kõige sobivam põhiseaduse kaitsjaks ka tänu oma õigusele algatada muudatusi põhiseaduses[286]. Ta pole siin mitte ainult põhiseaduse kaitsja selles mõttes, et ta võib ja tegelikult peab normatiivaktidega takistama põhiseaduse rikkumisi. Ta võib sisuliselt ka kontrollida, kas põhiseadus vastab poliitilisele, majanduslikule, sotsiaalsetele ja inimõiguslikele arengustandarditele ja kas ta peegeldab veel muudatusi, mis on toimunud nii riigis kui ka rahvusvahelisel tasandil. Selle kompetentsiga eristub ta positiivselt oma ametikolleegidest, kellel poliitiliselt on ehk suurem võim, kui põhiseadus neile annab. Seda kompetentsi peaks ta Eesti rahva, kuid ka Eestimaa elanike huvides targasti kasutama.

Üks järgmisi seadusandlikke akte Eestis puudutab rahvusvähemuste õiguslikku olukorda Eestis ja see võiks saada teeviidaks maa demokratiseerimisprotsessis, kui President heidab vaekausile kogu oma poliitilise kaalukuse, et pareerida Venemaa etteheiteid, nagu rikutaks Eestis venekeelse elanikkonna inimõigusi. Eestil oleks väga tark võtta kultuurilise omavalitsuse (Selbstverwaltung) seaduse aluseks

---

[286]Vt supra, Mõnda ajaloost.

1925. aasta[287] kultuurautonoomia seadus. Viimase näeb ette Eesti põhiseaduse § 50: "Vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras".

Niisamuti peaks President valvama Eesti poolt kõigile tema jurisdiktsiooni all elavatele isikutele garanteeritud inimõigustest[288] kinnipidamise järele. Selles võiks talle olla heaks toeks ta enda rajatud Inimõiguste Instituut[289].

Käesolev uurimus Eesti Presidendi kompetentsidest 1992. aasta põhiseaduse järgi peab andma talle juriidilist abi, näitama talle ära tema poliitiliste otsustusvõimaluste raamid ning osutama, kus tal on ehtne mänguruum oma äranägemise järgi otsustamiseks.

---

[287]RT 1925/31/32.

[288]1991. aasta septembris ratifitseeris Eesti kõik tähtsad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõigustepaktid, vrdl. RT 1991/35/635.

[289]Vt Rahva Hääl. 12.12.1992.

ÕIGUSLIK HINNANG KOHTUVÄLISTELE REPRESSIOONIDELE JA ALUSETUTELE SÜÜDIMÕISTMISTELE EESTIS

Õigusteaduse doktor JAAN SOOTAK

Terviklik õiguslik hinnang stalinistlikele massirepressioonidele Eestis anti Eesti NSV seadusega «Kohtuvälistest massirepressioonidest Nõukogude Eestis 1940. kuni 1950. aastatel» 7. detsembrist 1988. aastal.*

Seadus sisaldab järgmisi põhisätteid, mida võib pidada antud probleemi õiglaseks ja juriidiliselt korrektseks lahenduseks: 1) kohtuväliste massirepressioonide täielik ja tingimusteta hukkamõistmine (§ 1); 2) kõikide küüditatute rehabiliteerimine koos kõigi siit tulenevate tagajärgedega (§ 2); 3) ettepanek prokuratuurile algatada kriminaalasi massimõrvades süüdistatavate isikute väljaselgitamiseks ja vastutusele võtmiseks (§ 3); 4) ülesanne valitsusele töötada välja kohtuväliste massirepressioonide läbi kannatanutele tekitatud kahju heastamise kord (§ 4); 5) kehtestada kriminaalvastutus massirepressioone või muid inimsusevastaseid kuritegusid kajastavate dokumentide hävitamise, rikkumise või peitmise eest (KrK § 198[1]). Viimasele sättele võib siiski ette heita lihtsameelset arusaama, nagu ei oleks

*Vt. ka H. Lindmäe. Kohtuvälised repressioonid Eestis 1940—1950-ndail aastail; J. Sootak. Kriminaalvastutusest inimsusevastaste kuritegude eest. Mõlemad on ilmunud: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 1988. aastal. Trt., 1989, lk. 36—52 ja 53—58.

julgeolekuorganid jõudnud õigeaegselt vastavaid dokumente hävitada või kindlasse kohta toimetada. Kuriteokoosseisu paigutamine Krk 10. peatükki «Kuriteod avaliku korra ja ühiskondliku julgeoleku vastu» tähendab sisuliselt seda, et karistada võib suvalist isikut tema eravalduses oleva dokumendi (näiteks tema isa või vanaisa vabastamistõend vms.) hävitamise eest.

7. detsembri 1988. a. seaduse põhilised vajakajäämised seisnevad siiski muus. Nimetatud akti võib pidada näiteks, kuidas stalinismiaegade valitsuskuritegevust püüti heaks teha samaaegse ja hilisema totalitaarriigi seaduste abil. Saavutatud kompromiss oli suhteliselt kergekaaluline, võrreldes nende õigusriigi põhimõtetega, milledest tuli sellesama kompromissi nimel loobuda.

Vaadeldava seaduse põhilised puudused olid järgmised.

Esiteks, stalinistlike massirepressioonide hukkamõistmisel ei nimetatud neid mitte **kuritegudeks**, vaid **tegudeks** inimsuse vastu. Selline määratlus on sisuliselt mõttetu, sest tegu ei saa üheaegselt olla inimsusvastane ja mittekuritegu. Sellise absurdsuse lähtekoht on muidugi ilmne: eelnõu autorid (mõistagi need, kes asendasid nn. Tartu projektis sõnad «inimsusevastased kuriteod» vormeliga «inimsusvastased teod») eeldasid, et Eesti NSV on NSV Liidu koostisosa ning järelikult ei ole liiduvabariigil õigust käsitleda küsimusi, mis räägivad kriminaalvastutusest riigivastaste kuritegude või rahvusvaheliste kohustuste rikkumisest tulenevate kuritegude eest. Küsimus taandub seega erinevale riigiõiguslikule kontekstile, millest erinevad arusaamad lähtusid.

Teiseks, erinõupidamiste poolt represseeritud isikud pidid kuuluma rehabiliteerimisele «seaduses ettenähtud korras» (§ 2). Ei ole raske märgata, et selline formuleering tähendab erinõupidamiste tegevuse lugemist seaduslikuks ning nende võrdsustamist kohtutega. Nagu alljärgnevalt näeme, tähendas selline lahendus rehabiliteerimise takerdumist ning tekitas enam probleeme, kui suutis neid lahendada. Konservatiivsete jõudude visa kinnihoidmine nõukogulikest ja poststalinistlikest õiguspõhimõtetest näitas veelkord selgelt, et õigusriiki ei saa rajada totalitaarse ja demokraatliku riigi elemente üheaegselt rakendades.

Vastavalt seadusele hakkasid prokuratuur ja ülemkohus rehabiliteerimistaotlusi ükshaaval läbi vaatama. Taotluste tohutu arv tähendas

seda, et stalinistliku vägivalla tuhanded ohvrid pidid aastate jooksul kannatlikult oma järjekorda ootama.

7. detsembri 1988. aasta seadus nägi ette pöördumise NSV Liidu Ülemnõukogu poole, kes oleks vastava seadusega kuulutanud massirepressioonid inimsusvastasteks kuritegudeks. Selle sättega tunnistati liiduseaduste ülimuslikkust, mis oli aga vastuolus Eesti iseseisvusdeklaratsiooniga 16. novembrist 1988. aastast. Tulemus: mägi sünnitas hiire. NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium võttis 16. jaanuaril 1989 vastu seadluse[2], millega väidetavasti rehabiliteeris kõik ebaseaduslikult represseeritud, tegelikult jättis aga erinõupidamiste otsused isikute teatud kategooriate suhtes jõusse. Esiteks tähendas selline lahendus järjekordset kinnitust erinõupidamiste seaduslikkuse kohta, teiseks hõlmas rehabiliteerimisele mittekuuluvate isikute kontingent suurt hulka inimesi, kes olid tegelikult stalinistliku õigusomavoli ohvrid («natsionalistlike bandede liikmed» jmt.). Probleemi terviklik lahendus jäi endiselt kaugele.

Ülalnimetatud normatiivaktide poolikud ja õiguslikult ebakorrektsed lahendused viisid omakorda tõsiste raskusteni, mida ajakirjanduses hakati nimetama rehabiliteerimise ummikseisuks[3]. Viimane väljendus järgmistes momentides.

1. Vastavalt 7. detsembri 1988. a. seadusele tuli erinõupidamiste otsused läbi vaadata «seaduses ettenähtud korras». Protsessuaalselt tähendas see kohtuliku järelevalve menetlust, s.t. iga represseeritu asjas tuli Eesti NSV Prokuratuuril esitada Eesti NSV Ülemkohtusse järelevalveprotest. Umbes aasta pärast nimetatud seaduse ja seadluse vastuvõtmist ootas peaaegu 9000 inimest oma rehabiliteerimist.

2. Eesti NSV Ülemkohus eeldas endiselt liiduliste seaduste eelisjõudu vabariigi seaduste ees. Nimelt kehtestati NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 6. novembri 1940. aasta ja Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 16. detsembri 1940. aasta seadlustega Eestis Vene NFSV 1926. aasta kriminaalkoodeks ning anti sellele tagasiulatuv jõud Eesti Vabariigis aastatel 1919—1940 toimepandud tegude suhtes. Ülemkohus lähtus NSV Liidu vastava seadluse kehtivusest ning ootas selle tühistamist Moskvast. 20. juulil 1989 tühistas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium oma 16. detsembri 1940. aasta seadluse. Sellega oleks tee kõikide süütult kannatanute rehabiliteerimiseks

olnud avatud, kuid ülemkohus luges NSV Liidu nimetatud seadlust endiselt jõus olevaks ja enda jaoks siduvaks.

3. Lahendamata jäi kohtualluvuse küsimus. Teatavasti mõisteti deporteeritud või vahistatud isikud ka tollaseid kehtivaid Nõukogude seadusi rikkudes süüdi mitte teo toimepanemise koha järgsete kohtute poolt, vaid Venemaal (sageli sõjatribunalide) otsustega. Sellest lähtudes ei võtnud Eesti ülemkohus prokuratuuri järelevalveproteste vastu, väites endal puuduvat kompetentsi tühistada NSV Liidu kohtute otsuseid. Kui üritatigi pöörduda NSV Liidu vastavate kohtute poole, toetusid need 16. jaanuari 1989. aasta seadlusele ning väitsid, et «kodumaa reeturite ja natsionalistlike jõudude liikmete» kui rehabiliteerimisele mittekuuluvate isikute asju nad menetlusse ei võta.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium võttis 19. veebruaril 1990 vastu täiendava seadluse, millega laiendas rehabiliteerimisele kuuluvate isikute ringi. Kuid kuna Vene NFSV KrK tagasiulatuva jõu ja kohtualluvuse küsimused jäid lahendamata, siis ei olnud nimetatud seadlusel probleemi terviklahendusele olulist mõju.

Kujunenud olukorrast tulenesid ka riigiõiguslikud järelmid. Kuulutades iseseisvas Eesti Vabariigis enne 1940. aastat toimunud tegevuse kuritegelikuks ning laiendades sellele Nõukogude Vene kriminaalseadust, eitati ka 1920. aasta Tartu rahulepingu kehtivust, millega Venemaa teatavasti tunnistas Eesti suveräänsust.

Riikliku sõltumatuse taastamisega 20. augustil 1991 muutus ülalkirjeldatud olukord nii poliitiliselt kui õiguslikult talumatuks. Otsustava pöörde tõi Eesti Vabariigi 19. veebruari 1992. aasta seadus[4]. Vastavale selle §-le 1 tunnistati õigustühiseks kõik Nõukogude repressiivorganite otsused, millega on kohtuväliselt represseeritud: 1) Eesti Vabariigi kodanikke otsuse tegemise kohast olenemata; 2) isikuid Eesti territooriumil toimepandud tegude eest; 3) isikuid Eestis väljaspool Eesti territooriumi toimepandud tegude eest. Samas sättes öeldakse, et nimetatud isikud on riikliku omavoli ohvrid. Seaduse § 2 luges rehabiliteerituks isikud, kes olid kohtute poolt süüdi mõistetud Vene NFSV KrK §-de 58^{1a}—58^{14} jt. järgi ning nimetas nende tegevust **võitluseks Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu**. Ülemkohtule anti õigus rehabiliteerida ajavahemikus 16. juuni 1940 — 20. august 1991 süüdi mõistetud isikud nende taotluse alusel, kui on tõendatud, et süüdimõistmise aluseks

olnud teod olid võitluseks Eesti Vabariigi iseseisvuse eest või Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu (§ 5). Ülemkohus võib mitte rehabiliteerida isikuid, kes on süüdi genotsiidis või muudes inimsusevastastes kuritegudes, samuti tahtlikus tapmises või piinamises (§ 3).

Seaduse lähem analüüs lubab välja tuua järgmised rehabiliteerimisele kuuluvate isikute **kontingendid**. Esiteks, kõik kohtuväliselt represseeritud (§ 1). Nimetatud isikute suhtes kuulutati Nõukogude repressiivorganite otsused õigustühiseks ning isikud ise riikliku omavoli ohvriteks, kellel on kõik rehabiliteeritud isikute õigused. Säte peab mõistagi eelkõige silmas erinõupidamiste otsustega represseeritud isikuid, ehkki formaalselt hõlmab ka 7. detsembri 1988. aasta seadusega rehabiliteeritud küüditatuid (§ 2).

Teiseks, seoses Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisega ning tunnustades isikute tegevust, kes võitlesid Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu, loeti rehabiliteerituiks Eesti territooriumil kehtinud Vene NFSV kriminaalkoodeksi või mõne teise liiduvabariigi kriminaalkoodeksi paragrahvide järgi (eelkõige riigivastaste kuritegude eest) süüdi mõistetud. Seaduses toodud loetelu sisaldab kurikuulsaid paragrahve 58, 59, samuti §-e 60—62, 64, 66, 68—70, 192a, 193^{7}, 193^{10} jt., kokku üle 40 sätte. 23. novembri 1993. aasta seadusega täiendati nimetatud paragrahvi (uue redaktsiooni järgi § 2 lg. 1. p. 2) ning lisati sinna isikutekontingent, kes on enne 20. augustit 1991 süüdi mõistetud Eesti NSV kriminaalkoodeksi §-de 62—64, 66—68, 70, 194^{1}—194^{10} jt. analoogiliste poliitilise iseloomuga kuritegude eest. Sama seadusega lisati antud paragrahvile (uue redaktsiooni järgi) 2. lõige, mille kohaselt Eesti NSV KrK §-d 189 ja 189^{2} süüdimõistetud isikud, kelle süüdimõistmise aluseks oli võitlus Eesti Vabariigi iseseisvuse nimel ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu, kuuluvad rehabiliteerimisele §-s 5 ettenähtud korras[5].

Jutt on seega kontingendist, kelle suhtes eksisteeris seadusejõus olnud kohtuotsus, mida ei saanud analoogiliselt §-le 1 tunnistada *ex tunc* õigustühiseks. Erinevalt varemkehtinud korrast luges seadus kõik isikud rehabiliteerituks süüdimõistmise alusest, kuriteo sisust tulenevatel põhjustel. Nende hulgas oli kindlasti palju isikuid, kes faktiliselt ei olnud neile inkrimineeritud tegu toime pannud, s.t. kelle käitumises kuriteokoosseis vähemalt täielikult ei olnud realiseeritud.

Seega võib Nõukogude õigusdogmaatikast lähtudes öelda, et nad

rehabiliteeriti **kuriteokoosseisu puudumise** (eelkõige objektiivse või subjektiivse külje) puudumise tõttu. Kuid ei ole mingit kahtlust, et paljud süüdimõistetutest tõepoolest võitlesid nõukogude võimu vastu ning nende käitumises oli süükspandud kuriteo koosseis olemas. Nõukogude kriminaalõiguse vormelite järgi ei ole nende rehabiliteerimine õigusdogmaatiliselt põhjendatav. Nagu kohtuotsuste analüüsist allpool näeme, ei ole ka hädaseisundi instituudi rakendamine alati võimalik. Tuleb asuda seisukohale, et sellistel puhkudel võib lähtuda Kontinentaal-Euroopa kriminaalõiguses omaksvõetud kuriteomõistest, mis kasutab teatavasti nelja tunnust: **tegu, kuriteokoosseis, õigusvastasus ja süü** ning sinna juurde veel **õigusvastasust** ja **süüd välistavaid asjaolusid**. Nõukogude õiguskorrast kui kriminaalõiguslikult relevantsest foonist ei ole sel juhul muidugi enam võimalik lähtuda. Selliseks fooniks saab olla üldine õiguslik ja poliitiline olukord Eestis 1940. ja hilisematelgi aastatel, ehkki, nagu allpool näeme, ei ole nende kahe põhimõtteliselt erineva õiguskorra vastandamine nn. üldkuritegevusega seonduvates valdkondades siiski võimalik ja ilmselt ka vajalik.

Sellistel juhtudel toimepandud ja nõukogude võimu poolt isikule süüks pandud tegude puhul on seega olemas nii tegu ise kui ka kuriteokoosseis, samuti viimase ühe osa moodustav subjektiivne kuriteokoosseis kui tahtlus. Kui aga nõukogude kriminaalõigusdogmaatika järgi oleksid need isikud neile inkrimineeritud tegudes ka süüdi, siis euroopaliku kuriteomõiste järgi süü puudub. Asi on nimelt selles, et esimene kasutab psühholoogilist süümõistet (süü on tahtlus või ettevaatamatus), teise jaoks on süü eetiline etteheide (Sa oleksid võinud käituda teisiti — sest isiku tahe on vaba, ja sa oleksid pidanud käituma teisiti, vastavalt ühiskonnas kehtivatele normidele — sest inimene on vaba sunnist, kuid mitte väärtustest»)[6]. Ülalkirjeldatud õiguskorra foonil ei saa tänane Eesti Vabariik mõistagi sellist etteheidet teha.

Süü puudumine ei ole aga antud juhul primaarne. Teo kriminaalõiguslikul hindamisel subsumeeritakse see kõigepealt kuriteokoosseisule vastava teona, seejärel tuvastatakse õigusvastasust välistavate asjaolude olemasolu või puudumine, ning kõige lõpuks vaadatakse, kas ja millisel määral saab isikule tema tegu (ka kuriteokoosseisule

vastavat tegu) eetiliselt ette heita. Vaadeldavates asjades süü tuvastamise etapini ei ole vaja jõuda, sest tegudel **puudub õigusvastasus**.

Laskumata õigusvastasust välistavate asjaolude mõiste ja liigitamise detailidesse ning toetudes tõsiasjale, et vähemalt osaliselt on nende mõisted nõukogude ja Kontinentaal-Euroopa kriminaalõiguses kattuvad, vaatleksime lühidalt üksnes materiaalse õigusvastasuse puudumist ülalnimetatud tegudes.

Tegutsemine sõjaolukorras välistab tegevuse õigusvastasuse, kui täidetakse sõjaõiguse norme ja hoidutakse vägivallategudest tsiviilelanikkonna kallal.

Kohustuste kollisiooni küsimus tekib eelkõige sõjaväelaste osas, kes ühelt poolt pidid alluma presidendi ja väeülema korraldusele mitte osutada sõjalist vastupanu Punaarmee sissetungile, teisalt aga täitma sõjaväelase vandetõotust, pealegi olukorras, kus riigi juhtkond oli sundseisus.

Hädakaitset võib tegutsemise õiguspärasust tingiva asjaoluna vaadelda kahesugusena: esiteks, elanikkonna kaitse nõukogude võimu ning Punaarmee regulaarüksuste ja poolsõjaväeliste formeeringute vägivallatsemise vastu, teiseks iseenda ja lähedaste kaitse üksikjuhtudel ähvardava omavoli ja vägivalla vastu.

Hädaseisundis tegutsemine on õiguspärane, kui astutakse vastu kõrgema väärtusega õigushüvet ähvardavale ohule ning põhjustatakse kahju vähema väärtusega huvile.

Nagu öeldud, on kõik õigusvastasust välistavad asjaolud hinnatavad Eesti Vabariigi sõltumatust ja tema rahva võõrandamatuid õigusi silmas pidava õiguskorra taustal. Seaduse § 2 kasutab siin vormelit «võitlus Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu», viitamata õigusvastasust välistavate asjaolude mõistele ning sisaldamata nende ammendavat liigitust või näitlikku loetelu. Seaduse tekstis ei ole see mõistagi ka vajalik. Samas tuleb silmas pidada kolme asja: esiteks, tegemist ei ole omaette õigusvastasust välistava asjaoluga, vaid õigusdogmaatikas olemasolevate kategooriate materiaalse sisustamisega, teiseks, alati ei olegi võimalik lähtuda ainult ühest asjaolust, ning kolmandaks, personaalselt rehabiliteerimisele kuuluvate isikute puhul on kohtuotsuses põhjalikum argumenteerimine vajalik.

Viimatinimetatud kaks asjaolu on väga olulised kolmanda reha-

biliteerimisele kuuluva isikutekontingendi puhul, kelle hulgas omakorda saab rääkida järgmistest gruppidest: a) isikud, kes on süüdi genotsiidis või muudes inimsusevastastes kuritegudes või sõjavangide või tsiviilisikute tahtlikus tapmises, neile ülireskete või raskete kehavigastuste tahtlikus tekitamises või nende piinamises (23. novembri 1993. aasta seaduse redaktsioonis, § 3); b) isikud, kes on süüdi mõistetud kuritegude kogumi eest, millest mõni kuulub seadus §-s 2 loetletud kuritegude hulka, mõni aga mitte; 3) isikud, kes on süüdi mõistetud kuritegude eest, mis ei ole loetletud seaduse §-s 2.

Seaduse §-de 1—3 tekstide võrdlemisel saab otsekohe selgeks, et §-s 3 nimetatud isikute all mõeldakse ainult kohtuotsusega süüdimõistetuid, mitte aga erinõupidamise otsuse alusel represseerituid. Kohtuotsused nende asjades loetakse jõus olevaks, kuni Ülemkohus (praegu Riigikohus) ei ole kohtuotsuste uuesti läbivaatamise korras asja uuesti läbi vaadanud ning otsustanud, kas lugeda süüdimõistetu rehabiliteerituks või rehabiliteerimisele mittekuuluvaks. Esimesel juhul tuleb tuvastada, et isik ei ole faktiliselt nimetatud tegudes süüdi (olenemata teo juriidilisest kvalifikatsioonist kas näiteks Nürnbergi Rahvusvahelise Sõjatribunali põhimääruse järgi või näiteks kodumaa reetmise eest Vene NFSV KrK alusel), teisel juhul tuleb aga vajaduse korral anda teole ka juriidiline hinnang (näidates, et kodumaa reetmisena vaadeldud tegu tuleb kvalifitseerida genotsiidi, inimsusevastase muu kuriteona või sõjavangi tapmisena[7].

Seaduse §-s 2 loetletud ja muude kuritegude kogumi korral võib olla tegemist nii reaal- kui ideaalkogumiga. Mõlemal juhul tuleb otsustada, kas nagunii äralangevate paragrahvide (seaduse § 2) kõrval inkrimineeritud muud teod kujutavad endast võitlust Eesti Vabariigi iseseisvuse eest või Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu või mitte.

Mõned näited kohtupraktikast.

E. K. mõisteti 1951. aastal süüdi Vene NFSV KrK §-de 58^{1}a (kodumaa reetmine) ja 59^{3} (banditism) ning NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 4. juuni 1947. a. seadluse «Kriminaalvastutuse kohta riigi- ja ühiskonnavara riisumise eest» § 2 järgi. Talle pandi süüks, et meelestatuna nõukogude võimu vastu ühines 1948. aasta sügisel relvastatud jõuguga ja koos teiste jõugu liikmetega pani toime mitmeid riigi vara riisumisi, kusjuures ühe röövimise käigus toimunud tulevahetusel haavati inkassaatoriautos olnud valvurit.

E. K. esitas avalduse EV Riigikohtule, milles taotles oma rehabiliteerimist 4. juuni 1947. a. seadluse järgi süüksarvatud tegudes, kuivõrd need on hõlmatud §-de 58[1]a ja 59[1] sisuga. Tema teod olid ajendatud vaenust nõukogude võimu vastu: vanemad küüditati, ise oli 1941. aasta suvel metsavend, kuulus Omakaitsesse ja mobiliseeritud Saksa sõjaväkke. Riisumiste toimepanemisel oli eesmärgiks nõukogude korra majanduslik õõnestamine.

Süüdimõistetu taotlusest tulenevalt seisis Riigikohtu ees seega kaks küsimust: kas ideaalkogumi korral 19. veebruari 1992. aasta seaduse §-s 2 loetletud teod hõlmavad ka muid, selles paragrahvis mitteloetletud tegusid (antud juhul riisumisi) ning kas need teod kujutasid endast võitlust Eesti sõltumatuse eest ning Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu. Esimese küsimuse jaatav vastus (seda taotles ka süüdimõistetu) oleks ühtlasi tähendanud ka tema rehabiliteerimist vastavalt seaduse §-le 2 ning oleks muutnud tarbetuks vastuse leidmise teisele. Antud probleem kerkib just ideaalkogumi korral, sest reaalkogum tähendab ka tegelikult toimepandud erinevaid tegusid ning küsimust, kas üks hõlmab teise, ei saagi tekkida.

Riigikohus toetus 19. veebruari 1992. a. seaduse §-dele 3 lg. 1 ja 5 lg. 2 ning otsustas jätta 1951. a. kohtuotsus E. K. süüdimõistmises 4. juuni 1947. a. seadluse § 2 järgi muutmata. Otsuse motiivid on järgmised.

«Kohtueelsel uurimisel antud ütluste järgi oli riisumise eesmärk saada endale raha ja ta pidas seejuures silmas isiklikku kasu. Kohtuistungil väitis E. K., et tal oli eesmärk tekitada kahju Nõukogude Liidu majandusele ja nõukogude võimule. Röövitud raha jagamisel sai ta oma ütluste järgi umbes 42.500 rubla. Suurema osa sellest kulutas ta ise, umbes 5.000 rubla andis naisele. 6. juulil 1949. a. toimunud Viivikonna kaevanduse raha riisumisel inkassaatoriautost haavati tulevahetuses autos saatjana olnud tsiviilisikut F. T.-d raskesti puusast. Valvuri tulistamist E. K. eitab, kuid ühise kuritegeliku kavatsuse ja ühise koostegutsemise puhul ei välista kuriteost osavõttu see, et üks või teine relvastatud grupi liige kannatanut ei tulistanud. Vara omakasuline hõivamine vägivalla või sellega ähvardamise abil moodustas kuriteokoosseisu nii Eesti Vabariigi kriminaalseadustiku kui ka nõukogude okupatsioonivõimu poolt kehtestatud kriminaalseaduste järgi. Nagu nähtub kriminaalasja materjalidest, ei kahjustatud

riisumiste toimepanemisel alati üksnes nõukogude majandust, vaid tekitati otseselt kahju ka tsiviilisikutele. Röövitud summade suurus ületas paljukordselt isiku vajadused elamiseks illegaalsetes oludes, kusjuures riisumisega saadud raha kasutasid grupi liikmed isiklikuks rikastumiseks — osteti sõiduauto, suvila jms.

E. K. süüdimõistmisel talle NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 4. juuni 1947. a. seadluse «Kriminaalvastutuse kohta riigi ja ühiskonnavara riisumises eest» § 2 järgi süüksarvatud teod ei olnud võitluseks Eesti Vabariigi iseseisvuse eest või Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu ning ei vastanud ilmselt vabadusvõitluse eesmärkidele.

Eesti Vabariigi 19. veebruari 1992. a. seaduse «Kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimise kohta» § 2 p. 1 alusel on E. K.-le VNFSV KrK §-de 58^{1}a ja 59^{3} järgi süüksarvatud teod loetud rehabiliteerituks.

Vara riisumine, mis oli toime pandud VNFSV KrK §-des 58^{1}a ja 59^{3} tähendatud asjaoludel, on kvalifitseeritud nende paragrahvide ja 4. juuni 1947. a. seadluse vastavate paragrahvide kogumis. See ei tähenda, et VNFSV KrK §-de 58^{1}a ja 59^{3} sätestus hõlmaks 4. juuni 1947. a. seadluse vastava paragrahvi sisu.»[8]

Riigikohtu seisukohtadega tuleb nõustuda.

Analoogiline probleem tekkis ka L. E. süüdistusasjas. L. E. mõisteti süüdi Vene NFSV KrK §-de 58^{1} ja 58^{11} (kontrrevolutsioonilise kuriteo organiseerimine) ja § 19 (kuriteokatse) ning NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 4. juuni 1947. a. seadluse § 2 alusel.

L. E. tunnistati süüdi selles, et alates augustist 1950 asus end koos oma mehega varjama nõukogude võimu eest, olles meelestatud nõukogudevaenulikult. Nad olid sidemetes metsavendade grupiga, kelle ülesandel L. E. püüdis hõivata taksot. Selleks tulistas ta auto tagaistmel istudes taksojuhi suunas ja ütles, et ta on bandiit ja tal on ülesanne hõivata auto, nõudis juhilt dokumente ja raha ning tegi juhile ettepaneku ühineda metsavendadega. Taksojuht haaras vahepeal juhi kohale istunud L. E.-l käest ja pööras relva kõrvale. Rüselemisel tekkinud lasust sai L. E. vasakust käest haavata. Taksojuht võttis temalt relva ja toimetas ta Riikliku Julgeoleku kohalikku osakonda.

1955. aastal muudeti kohtuotsust: menetlus § 58^{11} järgi lõpetati kuriteokoosseisu puudumise tõttu, § 58^{1} järgi esitatud süüdistus kvalifitseeriti ümber §-de 17 (osavõtt) ja 58^{1}a järgi. EV Ülemkohtu

Presiidiumi määrusega tühistati 1991. aastal kohtulahendid §-de 17 ja 58[1] järgi, süüdimõistmine 4. juuni 1947. a. seadluse alusel jäi jõusse. Oma avalduses Riigikohtule taotles L. E. kohtuvea parandamist ning enda rehabiliteerimist § 19 ja 4. juuni 1947. a. seadluse § 2 järgi süüksarvatud tegudes.

Riigikohus lahendas asja järgmiselt.

«Kriminaalasja materjalidest nähtub, et L. E., varjates ennast nõukogude okupatsioonivõimude eest, tegi metsavendade ülesandel 16. septembril 1950. a. katset hõivata nende jaoks takso «Pobeda». Seega seondus sõiduki hõivamise katse nõukogude võimu vastu peetava vabadusvõitlusega.

Sõiduki hõivamise katsel püstolist tulistades L. E. taksojuhile E. V.-le kehavigastusi ei tekitanud. Seetõttu ei ole L. E. toime pannud Eesti Vabariigi 19. veebruari 1992. a. seaduses «Kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimise kohta» §-s 3 lg. 1 sätestatud kuritegu, mis võiks välistada tema rehabiliteerimise.

L. E. varjamine ja sõiduauto hõivamise katse oli võitluseks nõukogude okupatsioonivõimude omavoli ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu.»[9]

Nagu eeltoodud näidetestki ilmneb, tekivad põhilised probleemid siiski seaduse §-s 5 määratletud isikutekontingendiga seoses. Küsimus on seega õigusliku hinnangu andmises tegudele, mis ei ole loetletud §-s 2.

Resolutiivosas kasutab Riigikohus enamasti vormelit «lõpetada menetlus kuriteokoosseisu puudumise tõttu», seejärel nähakse ette süüdimõistetu rehabiliteerimine. Selline lahendus näib siiski mõneti vaieldav. Süüdimõistetu rehabiliteerimine toetub 19. veebruari 1992. aasta seaduse §-le 5 ning Riigikohtu tõdemusele, et isiku tegevus kujutas endast võitlust Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ning Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu (ülaltsiteeritud L. E. kohtuotsuses: «võitlus nõukogude okupatsioonivõimude omavoli ... vastu»). Eespool toodud õigusdogmaatilistel kaalutlustel ei saa aga nõustuda seisukohaga, et isiku käitumises puudub kuriteokoosseis. E. K. jäeti rehabiliteerimata põhjusel, et tema tegu (röövimine) ei olnud seotud vabadusvõitlusega, mitte aga põhjusel, et see vastab röövimise koosseisule. Ning vastupidi, L. E. rehabiliteeriti seetõttu, et auto vägi-

valdse hõivamise katse (röövimine) kujutas endast vabadusvõitluse eesmärkidele vastavat tegu ning et L. E. ei tekitanud tsiviilisikule kehavigastust (s.t. L. E. ei kuulu 19. veebruari 1992. a. seaduse §-s 3 lg. 1 määratletud isikutekontingendi hulka). On täiesti ilmne, et vara vägivaldne hõivamine (ka selle katse) kujutab endast röövimist ning vastava isiku rehabiliteerimine toetub õiguslikult teo õigusvastasust välistavale asjaolule.

Vabadusvõitluse käigus toimepandud teod olid sageli seotud vara (enamasti toiduainete, raha, riiete või muude elatusvahendite) riisumiste või vargustega. Järgnevalt mõned näited Riigikohtu praktikast seoses õigusliku hinnangu andmisega nimetatud tegudele.

Ü. L. mõisteti süüdi Vene NFSV KrK § 59^3 järgi (banditism) selles, et deserteerus Punaarmeest, kuhu oli mobiliseeritud pärast teenistust Saksa sõjaväes, ning asus end varjama nõukogude võimu eest. Varjamise ajal pani ta koos E. J.-ga toime mitmeid vargusi eraisikutelt. 1991. aastal kvalifitseeris EV Ülemkohus Ü. L.-i ja E. J.-i teod ümber Vene NFSV KrK § 162 p. «v» järgi (vargus korduvalt ja grupi poolt).

Oma avalduses taotles Ü. L. enda rehabiliteerimist §-s 162 p. «v» süüksarvatud tegudes. Riigikohus rahuldas Ü. L.-i taotluse motiividel, et nende teod seondusid enda varjamisega nõukogude võimu eest riikliku omavoli ohvritena. Varjamise ajal toimepandud vargused olid põhjustatud ebaharilikest elutingimustest metsas, kus tunti puudust riietusesemete, toidu ja tarbeesemete järele. Vargused pandi toime salaja, kusjuures tsiviilelanike vastu relva ei kasutatud. Ka siin leidis Riigikohus, et lisaks rehabiliteerimisele tuleb lõpetada kriminaalmenetlus kuriteokoosseisu puudumise tõttu.[10]

Järgnevates asjades on aga Riigikohus asunud põhjendatult teistsugusele seisukohale.

H. R. mõisteti süüdi Vene NFSV KrK § 193^7 (deserteerumine) ja NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 4. juuni 1947. a. seadluse § 2 lg. 2 (kuriteod isikliku vara vastu) järgi. Koos A. T.-ga tungisid nad kolhoosnik V. L.-i elamusse ning röövisid relva ähvardusel raha, riietusesemeid jm. Süüdimõistetu esitas Riigikohtule taotluse enda rehabiliteerimiseks. Riigikohus jättis taotluse rahuldamata motiividel, et «süüksarvatud tegu oli suunatud tsiviilelanike vastu».[11]

Analoogiline lahendus, ehkki märksa põhjalikumalt motiveerituna,

sisaldub H. V. asjas, kes mõisteti süüdi Vene NFSV KrK §-de 58^{1}a (kodumaa reetmine), 58^{8} (terroriakt) ja 58^{11} (kontrrevolutsioonilise kuriteo organiseerimine) ning NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 4. juuni 1947. a. seadluste (vastavalt § 2 ja 4 ning § 2 lg. 2) järgi. H. V. tunnistati süüdi selles, et ta hoidus kõrvale väljasaatmisest, liitus 15-aastase alaealisena nõukogudevastase relvastatud bandega. Selle koosseisus osales relvavõitluses nõukogude võimu vastu ning pani koos F. N.-iga toime riigi- ja ühiskonnavara riisumise, samuti isikliku omandi röövimise.

H. V. taotles Riigikohtule esitatud avalduses enda rehabiliteerimist 4. juuni 1947. a. seadluste järgi kvalifitseeritud tegudes. Riigikohus jättis taotluse rahuldamata, juhindudes järgmistest motiividest.

«Kriminaalasja materjalidest nähtub, et H. V. hoidis kõrvale 1949. a. märtsiküüditamisest ning varjas ennast nõukogude võimu eest. Varjamise ajal osales ta elu alalhoiuks vajalike elatusvahendite hankimiseks kuuel korral kaupluste riisumises.

29. juulil 1951. a. toimepandud Taebla Tarbijate Kooperatiivi Rõude kaupluse riisumisel tekitasid H. V. ja F. N. kaupluse valvurile A. R.-le raskeid kolba- ja ajuvigastusi, põhjustasid kannatanu surma.

23. aprillil 1951. a. osales H. V. Haapsalu rajooni Kuimetsa vallas P. J.-i talus toimepandud röövimises.

A. R. töötas kaupluse valvurina, mistõttu ta ei olnud isikuks, kes teostas okupatsioonivõimu. Tema kui tsiviilisiku tapmine ei tulenenud hädaseisundist ega seondunud enesekaitsega. Ka P. J.-i isikliku vara röövimine on kuritegu, mida ei saa õigustada vabadusvõitluses elatisvahendite hankimise vajadusega. Tapmine, samuti vara omakasuline hõivamine vägivallaga või sellega ähvardades moodustas kuriteokoosseisu nii Eesti Vabariigi kriminaalseadustiku kui ka nõukogude okupatsioonivõimu poolt kehtestatud kriminaalseaduste järgi.

Nendel tegudel ei ole seost Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu peetava võitlusega ega vasta ilmselt vabadusvõitluse eesmärkidele.»[12]

Riigikohus jättis kohtuotsuse H. V. suhtes 4. juuni 1947. a. seadluste osas muutmata, viidates 19. veebruari 1992. a. seaduse §-dele 3 lg. 1 ja 5 lg. 2.

Selle otsuse osas tuleb siiski märkida järgmist. Esiteks ei ole ilmselt päris täpne väide, et isikliku vara hõivamine ei ole seotud

vabadusvõitlusega. Seotus on siiski olemas, kuid isikliku vara röövimist ei saa ilmselt pidada tegevuseks, mis vastaks vabadusvõitluse eesmärkidele. Teiseks võib otsuse eri osade vahel leida teatud vastuolu. Nimelt nendib Riigikohus, et varjamise ajal osales H. V. «elu alalhoiuks vajalike elatusvahendite hankimiseks kuuel korral kaupluste riisumises». Sellisest sõnastusest võib järeldada, et kaupluste riisumised olid seotud vabadusvõitlusega. Ka järgnevalt osundatakse üksnes isikliku vara röövimisele ning kaupluse valvuri tapmisele kui mitteõigustatavale teole, andmata hinnangut kaupluste riisumisele kui elatusvahendite hankimisele. Samas jätab Riigikohus otsuse resolutiivosas H. V. rehabiliteerimata kõikides talle inkrimineeritud tegudes, sealhulgas ka riigi ja ühiskonna vara riisumises.

19. veebruari 1992. a. seaduse § 3 lg. 1 (23. novembri 1991. a. redaktsioonis) ja Riigikohtu praktika alusel võib väita, et teo õigusvastasust välistavate asjaoludena saab käsitada vägivalda isiku suhtes, kes teostas okupatsioonivõimu (vt. H. V. kohtuotsus *a contrario*). Tsiviilelanike vara hõivamist saab lugeda õiguspäraseks ainult juhul, kui tegemist oli vargusega (s.t. puudus vägivald või sellega ähvardamine).[13]

Nii ülalviidatud kohtuotsuses H. V. asjas kui ka H. K. kriminaalasjas on Riigikohus osundanud veel ühele probleemile, mis antud küsimuses kerkib, nimelt okupatsioonivõimu poolt kehtestatud seaduste legitiimsusele üldse. Eespool märkisime, et teo õiguspärasuse või õigusvastasuse materiaalse aluse moodustavad õiguskorrad ei ole täielikult vastandatavad. Ka H. V. süüdistusasjas osundas Riigikohus vara omakasulisele vägivaldsele hõivamisele kui kuriteole nii Eesti Vabariigi kriminaalseadustiku kui ka Nõukogude okupatsioonivõimude poolt kehtestatud kriminaalseadustiku järgi.

Analoogiline küsimus tekkis ka H. K. süüdistusasjas. Ta oli süüdi mõistetud 1947. aastal Vene NFSV KrK § 107 järgi selles, et ostis kokku sahhariini ja maitseaineid, mida müüs ümberpakituna edasi kasusaamise sihil.

Riigikohus jättis süüdimõistetu poja poolt esitatud rehabiliteerimistaotluse rahuldamata, lähtudes järgmistes motiividest.

«Rahvusvahelise õiguse järgi võib okupeeriv riik kehtestada okupeeritud territooriumil õigusakte, mis näevad ette kriminaalvastutuse okupatsioonivõimude poolt keelatud tegude eest.

Eesti Vabariigi seadustega ei ole tühistatud nõukogude okupatsiooni ajal VNFSV KrK §-s 107 sätestatud spekulatsioonikoosseisu ning ette nähtud selle järgi kvalifitseeritud teo toimepannud isiku rehabiliteerimist. Kui isiku on mõistnud süüdi okupeeriva riigi kompetentne kohtuorgan ning kriminaalasja läbivaatamisel ja kohtuotsuse tegemisel on järgitud kehtestatud protsessikorda, puudub seaduslik alus okupatsiooniaegse kriminaalasja lõpetamiseks kuriteokoosseisu puudumise tõttu.»[14]

Samas on ilmne, et H. K. poolt toimepandud tegu ei ole seotud vabadusvõitlusega, Riigikohtu otsuses puuduvad täiesti põhjendatult viited EV 19. veebruari 1992. aasta seadusele. Niisiis võib sellest järeldada, et kohtuotsuse tühistamine kriminaalasjades, mis ei ole seotud nimetatud seaduse §-s 5 tähendatud asjaoludega, võib toimuda lisaks üldistele alustele (antud asjas on Riigikohus osundanud AKKS-i §-dele 63 p. 1, 65 lg. 3 ja 77^9) veel juhtudel, kui isik on süüdi mõistetud teo eest, mis on okupeeriva riigi poolt loetud kuriteoks okupeeritud riigi õiguskorra vastaselt.

Alljärgnevates asjades tuleb erinevate õiguskordade vastandlikkus ning samas nende võrdlemise vajadus veelgi ilmekamalt esile.

E. V. mõisteti Vene NFSV KrK §-de 19 ja 58^9 (diversiooniakt) ning 58^{10} (nõukogudevastane propaganda) järgi 1946. aastal süüdi selles, et kuulus nõukogudevastasesse gruppi, osales lendlehtede levitamises, langenud punaarmeelaste monumendi õhkulaskmise katses ning ELKNÜ Keskkomitee aknaklaaside purustamises.

Eesti Vabariigi Ülemkohtu pleenumi määrusega muudeti 1991. aastal kuriteo kvalifikatsiooni ning E. L. loeti süüdi olevaks Vene NFSV KrK §-des 74 lg. 2 (kuritegelik huligaansus) ja 182 lg. 1 (lõhkeaine valmistamine, hoidmine, ostmine või edasiandmine). Oma avalduses taotles E. V. kohtuvea parandamiseks rehabiliteerimist nimetatud tegudes.

Riigikohus rahuldas avalduse, lähtudes järgmistest motiividest.

«Eesti Vabariigi Ülemkohtu pleenumi 27. veebruari 1991. a. määrusega kvalifitseeriti E. V.-le VNFSV KrK §-de 74 lg. 2 ja 182 lg. 1 järgi. VNFSV KrK §-s 182 lg. 1 sätestatud teod on loetud seadusjärgselt rehabiliteerituks.

Ümberkvalifitseerimisel ei arvestatud asjaolu, et mälestusmärgi õhkimise katsel ja selle õhkimisel oli eesmärk näidata oma valmis-

olekut võidelda nõukogude võimu vastu, ELKNÜ Keskkomitee aknaklaaside purustamisel aga nõukogude võimu vihkamist. Need teod sarnanevad üksnes väliselt kuritahtlikule huligaansusele, kuid nende toimepanijate tahtluse sisu, suunitlus, tegevuse motiiv ja eesmärgid ei ole ühitatavad huligaansuse koosseisu tunnustega. Huligaansusele iseloomulik lugupidamatuse väljendus ühiskonna suhtes oli subjektiivselt küljelt lugupidamatuse avaldus üksnes nõukogude võimu vastu ega riivanud Eesti ühiskonda.

E. V. tegevus oli võitluseks Eesti Vabariigi iseseisvuse eest ja Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu ning vastasid ilmselt nendele eesmärkidele.»[15]

Riigikohtu seisukohaga võib põhimõtteliselt nõustuda, eriti kui pidada silmas asjaolu, et kõik teod, kaasa arvatud akende puruks-peksmine, pandi toime nõukogudevastaselt meelestatud ja tõepoolest nõukogude võimu vastu võitleva grupi poolt. Veidi vaieldav näib aga otsuse õiguslik motiveering. Ei nõukogude ega muu õigusdogmaatika foonil ei ole korrektne öelda, et teod sarnanevad «üksnes väliselt kuritahtlikule huligaansusele». Kriminaalõigus tunneb kas kuriteokoosseisu objektiivset ja subjektiivset külge või siis objektiivset ja subjektiivset kuriteokoosseisu, samuti süükoosseisu. Ka ei saa nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et «tahtluse sisu, suunitlus, tegevuse motiiv ja eesmärgid ei ole ühitatavad huligaansuse koosseisu tunnustega». Huligaansus eeldab otsest tahtlust ning kõik süüdistatavatele inkrimineeritud teod olid tõepoolest toime pandud otsese tahtlusega. Mõiste «suunitlus» on kuriteo subjektiivse külje ja ka huligaansuse koosseisu kirjeldamisel tundmatu. Hoone aknaklaaside purustamisega väljendati tõepoolest vihkamist nõukogude võimu vastu, kuid samas rikuti ka avalikku korda. Sellega väljendati lugupidamatust nõukogude võimu, Eestis kehtinud korra ja avaliku rahu vastu ning riivati selles mõttes Eesti ühiskonda. Täiesti põhjendatud on aga Riigikohtu aimatav väide, et ei riivatud Eesti Vabariigist tuletatavat õiguskorda. Seega võib ka antud kaasuses väita, et süüdistatavate tegudes oli realiseeritud huligaansuse ning lõhkeaine ebaseadusliku omamise koosseis, kuid tegudes puudus õigusvastasus.

Konflikt ideaalse ja reaalselt eksisteeriva õiguskorra vahel iseloomustab ka kahte järgmist kriminaalasja.

V. P. mõisteti 1984. aastal süüdi ENSV KrK § 195 lg. 2 järgi

selles, et suvepäevaliste diskorina esinedes levitas huligaansel ajendil läbi mikrofoni nõukogude tegelikkust halvustavaid väljendusi, samuti lõi laval rusikaga näkku N. J.-le ning rahvamalevlasele A. H.-le.

Riigikohtule esitatud avalduses taotleb V. P. asja uut läbivaatamist (sisuliselt enda rehabiliteerimist), osundades muuhulgas asjaolule, et tema tegu käsitleti tol ajal sisuliselt nõukogude korra vastase tegevusena, millele lisati juurde huligaansuse tunnused.

Riigikohus otsustas süüdimõistetu V. P. rehabiliteerida, samuti tühistada süüdimõistetav kohtuotsus ja lõpetada menetlus «seoses kannatanu kaebuse puudumise ja aegumistähtaja möödumisega». Lahendus põhines 19. veebruari 1992. a. seaduse §-l 5, AKKS-i §-del 77^9, 63 p. 4 ja 65 lg. 3 ning ENSV KrPK §-l 5 lg. p. 3 ja 7.

Otsuse motiivid on järgmised.

«Jõgeva Rajooni Rahvakohtu 26. novembri 1984. aasta otsusest nähtuvalt oli V. P.-le inkrimineeritud kuritahtlik huligaansus, mis seisnes nõukogudevastases tegevuses: läbi mikrofoni pikema aja vältel nõukogude ühiskonna tegelikkust halvustavate väljenduste levitamises. Selline käitumine on käsitletav võitlusena Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu. Vastavalt seaduse «Kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimise kohta» §-le 5 kuulub V. P. käitumine selles osas rehabiliteerimisele.

Samas on kriminaalasja materjalides lähtuvalt tõendatud, et V. P. tekitas N. J.-le, J. L.-le ja A. H.-le kergeid terviserikketa kehavigastusi — see on tegusid, mis tulnuks kvalifitseerida ENSV KrK § 112 lg. 1 järgi.

V. P. väited kohtuvigade parandamist taotlevas avalduses ja Riigikohtus esitatud seletuses selle kohta, et tema kriminaalasja arutamisel rahvakohtus puudusid nii tunnistajad kui ka kannatanud, kes oleksid kinnitanud V. P. poolt kehavigastuste tahtlikku tekitamist, ei vasta tõele. Kohtuistungi protokollist nähtuvalt viibisid kohtuistungil kannatanud N. J., J. L. ja A. H. ning tunnistajad A. K. ja T. K., kelle ütlustega on tõendatud V. P. poolt kehavigastuste tekitamine.

Vastavalt ENSV KrPK §-le 95 lg. 1 oleks ENSV KrK § 112 lg. 1 järgi kvalifitseeritavas teos kriminaalmenetlust saanud alustada vaid kannatanu kaebuse alusel. Kannatanu kaebused puudusid: kohtu-

istungi protokollist nähtuvalt ei olnud kannatanutel V. P. suhtes pretensioone.

1984. aastal ENSV KrK § 112 lg. 1 tunnustele vastava teo aegumistähtaeg on vastavalt KrK §-le 53 lg. 1 p. 1 käesolevaks ajaks möödunud.»[16]

Sisuliselt tuleb Riigikohtu otsusega nõustuda. Süüdimõistetu väidab oma taotluses põhjendatult, et nõukogude korra vastasele tegevusele lisati juurde huligaansuse tunnused (s.t. kvalifitseeriti huligaansusena). V. P. käitumist võib vaadelda võitlusena Eesti rahvale tehtud ülekohtu vastu. Kuid kohtuotsuse õiguslik põhistatus vajab mõningat analüüsi.

V. P. teos puuduvad tegelikult huligaansuse tunnused, sest ta ei rikkunud avalikku korda ega väljendanud ilmselt lugupidamatust ühiskonna vastu. On alust arvata, et süüdistatav tegutses soovist väljendada protesti või vähemalt eitavat suhtumist nõukogude ühiskonna ja nõukogulike väärtuste vastu. Sisuliselt võinuksid siin kõne alla tulla nõukogudevastase agitatsiooni (ENSV KrK § 68) ja tollast praktikat arvestades ka § 194^1 tunnused (nõukogude korra halvustamine).

Viide kannatanu kaebuse puudumisele kui vastutusele võtmise alusele on vaieldav, sest V. P. võeti vastutusele KrK § 195 järgi, mis teatavasti ei ole erasüüdistusasi. Asjaolu, kannatanul ei ole avaliku süüdistuse asjas kohtualusele pretensioone, et ei ole võrdsustatav kannatanu kaebuse kui asja algatamise eeldusega.

Aegumistähtaja möödumine on mõistagi piisav alus asja menetluse lõpetamiseks. Teoreetiliselt oleks aga olnud korrektne ennistada aegumistähtaeg ning teada saada kannatanute arvamus, kas nad soovivad süüdlase vastutusele võtmist enda kallal tarvitatud füüsilise vägivalla eest või mitte. Et kehtiv kriminaalseadus ei näe aegumistähtaja ennistamist ette, siis ei ole sellel iseenesest olulisel vastuolul kannatanu õiguse ja asja aegumise kui süüdistatava õiguse vahel praktilist tähtsust.

On aga veel üks küsimus, mis on Riigikohtu otsusest täielikult välja jäänud. Nimelt ilmneb asja materjalidest, et V. P. tunnistati süüdi ka teda korrale kutsuma tulnud rahvamalevlaste löömises. Tollal kehtinud eeskirjade järgi oli §-s 182^1 määratletud tegu kuritahtliku huligaansuse tunnustest hõlmatud ning ei vajanud täiendavat kvalifitseerimist. KrK § 195 äralangemisel kuriteo kvalifitseerimisel kerkib

see küsimus aga esile. Riigikohtu otsusest võinuks saada vastuse küsimusele, kas miilitsatöötaja või rahvamalevlane on vaadeldav okupatsioonivõimu teostajana, seega isikuna, kes ei ole tsiviilisik 19. veebruari 1992. aasta seaduse § 3 lg. 1 mõttes. On täiesti võimalik, et see probleem võib ka edaspidi kerkida esile kuriteoasjades, mis on kvalifitseeritud ENSV KrK §-de 195, 182—184[1] jt. sarnaste sätete järgi.

Analoogiline küsimus, nimelt nõukogude ühiskonnale üldiselt omane eufemistlik lähenemine õiguserikkumistele ilmneb ka P. T. kriminaalasjas. P. T. mõisteti süüdi ENSV KrK § 195 lg. 2 järgi selles, et valmistas sini-must-valge lipu, mille heiskas 22. aprilli 1970. aasta öösel kooli katlamaja korstna otsa.

Riigikohtule esitatud avalduses taotles P. T. kriminaalasja läbivaatamist kohtuvea parandamiseks ning enda rehabiliteerimist. Kohus rahuldas süüdimõistetu taotluse. Otsuse motiivid on järgmised.

«Süüdimõistetutele P. T.-ile ja E. P.-le süüksarvatud tegudes, mis seisnesid sini-must-valge lipu valmistamises ja selle heiskamises Türi Keskkooli katlamaja korstna otsa, puudub kuritahtliku huligaansuse kuriteokoosseis: P. T. ja E. P. tahtluse sisu, tegevuse motiivid ja eesmärgid ei ole ühitatavad huligaansuse koosseisu tunnustega. Huligaansusele iseloomulik ilmne lugupidamatuse väljendus ühiskonna suhtes oli subjektiivselt küljelt lugupidamatuse avalduseks üksnes nõukogude okupatsioonivõimu vastu. Need teod andsid tunnistust rahvusliku vaimu püsimisest ja vabaduspüüdest ning õhutasid seda rahva hulgas. Kriminaalasja eeluurimisel antud ütlustest nähtub, et Eesti rahvuslipp paistis 30 m kõrguse korstna otsast kaugele. Möödujad seisatusid lipu vaatamiseks ning tänavatel peatunud autodest väljus inimesi, et imetleda sini-must-valget lippu.

P. T. ja E. P. süüdimõistmisel aluseks olnud teod olid võitluseks Eesti Vabariigi iseseisvuse eest.»[17]

Ka antud juhul saab rääkida pigem nõukogudevastasest agitatsioonist kui kuritahtlikust huligaansusest. Riigikohtu lahendiga lõpetada menetlus kuriteokoosseisu puudumise tõttu tuleb täielikult nõustuda.

Viited

[1]ENSV ÜVT 1989, nr. 3 52, art. 754.

[2]NSVL ÜT 1989, nr. 3, art. 19.

[3]Vt. näit. T. Põld. Masin tõrgub. Miks? — Rahva Hääl, 2. dets. 1989; H. Lindmäe. Rehabiliteerimise ummikseis. — Edasi, 4.—5. jaan. 1990.

[4]RT 1992, nr. 7, art. 103.

[5]RT 1993, nr. 76, art. 1128.

[6]Süümõiste kohta vt. näit. H.-H. Jescheck. Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. Berlin, 1988, S. 364 ff.

[7]Materiaalõiguslik alus kehtivas õiguses Eestis praegu veel puudub. Küll on aga oodata lähemal ajal inimsusevastaseid ja sõjakuritegusid toimepannud isikute kriminaalvastutuse seaduse vastuvõtmist parlamendis.

[8]Riigikohtu otsus III 1/3—15 8. märtsist 1994 E. K. süüdistusasjas VNFSV KrK §-de 58^{1}a ja 59^{3} ning NSVL ÜNP 4. juuni 1947. seadluse järgi.

[9]RK III 1/3—41/94, L. E., 17. mai 1994, VNFSV KrK § 19, NSVL ÜNP sdl. 4. juuni 1947.

[10]RK III 1/3—10, Ü. L., 8. märts 1994, VNFSV KrK § 59^{3}.

[11]RK III 1/3—11, H. R., 8. märts 1994, VNFSV KrK § 193^{1}g, NSVL ÜNP sdl. 4. juuni 1947.

[12]RK III 1/3—25, H. V., 29. märts 1994, VNFSV KrK § 58^{1}a, 58^{8}, 58^{11}, NSVL ÜNP sdl. 4. juunist 1947.

[13]«...toime pandud Nõukogude okupatsiooni ja terrorirežiimi tingimustes hädaseisundis, hankimaks elamiseks vajalikke toiduaineid, riietusesemeid, jalatseid jm., ohustamata seejuures tsiviilelanike elu või tervist.» Vt. RK III 1/3—33—94, A. S., 5. aprill 1994, VNFSV KrK § 58^{1}a ja 58^{8}, NSVL ÜNP sdl. 4. juunist 1947.

[14]RK III 1/3—51—94, H. H., 3. juuni 1994, VNFSV KrK § 107.

[15]RK III 1/3—30, E. V., 29. märts 1994, VNFSV KrK §-d 19 ja 58^{9} ning 58^{10}.

[16]RK III 1/3—5, V. P., 15. veebruar 1994, ENSV KrK § 195 lg. 2.

[17]RK III 1/3—63—94, P. T., 16. august 1994, ENSV KrK § 195 lg.

ÕIGUSEMÕISTMINE KUI ÕIGUSE MÕISTMINE

Õigusteaduse doktor EERIK KERGANDBERG

Õigusemõistmise argipäeval ei ole tavaliselt aega ja tegelikult ka mitte tungivat vajadust teoretiseerida selle üle, mis on õigusemõistmine. Kuid ehk on siis õigusemõistmise pühapäev paslik aeg taas natuke arutleda selle tegelikult igivana küsimuse ümber.

Minu tänase jutu teema oli kavandatud juba mõnevõrra varem, kuid samas ma ei saa eitada, et teatud täiendava impulsi kõnealuse küsimuse üle mõtisklemiseks andis 9. jaanuari «Postimehes» ilmunud akadeemik Uno Mereste artikkel «Võimude lahusus ja kolme võimu lahususe printsiip».

U. Merestet on alati huvitav lugeda — millest ta ka ei kirjutaks. Eriti huvitav on aga jälgida seda, kuidas ta ladusas keeles ja omamoodi ajurünnaku vormis kirjutab mitte päris tema erialasse mahtuvatest asjadest, pakkudes lahendusvõimalusi juriidilises erialakirjanduses ammu läbikirjutatud probleemidele.

Kahjuks on mitmed U. Mereste poolt võimude lahususe probleemi olemuse kohta avaldatud seisukohad siiski eksitavad.

Nõutust tekitab kõigepealt juba see, et U. Mereste kannab kolme võimu lahususe probleemi õigusriigist õigusühiskonda. Siinjuures tahaks kõigepealt protesteerida ja küsida, kas on ikka vaja meie praegusele olukorrale nii tüüpilist õigusliku ülereguleerimise vaimustust laiendada riiklikust sfäärist ka nn. tsiviilühiskonna sfääri.

Kuid samas — ehk on tegelikult tõepoolest nii, et võimude õigeks lahutamiseks jääb riik kitsaks! Nii on näiteks J. Mizulina väitnud, et seadusandliku ja kohtuliku tegevuse kooseksisteerimine riigi raames olevat olnud suure prantslase Montesquieu ajalooline eksitus. J. Mizulina kinnitab, et «vaid väljaspool riiki asudes saavad seadusandlus ja kohus tänu oma mitteriiklikule algele tagada **riikliku sunni kui reaalsuse**: ja nimelt seadusandlus sel moel, et ta tagab riikliku sunni tegelikkuse kõigi jaoks ja kohus sel moel, et ta välistab riikliku sunni võimalikkuse üksiku jaoks» (Mizulina, lk. 126). J. Mizulina taotlus tegeliku lahutatuse tagamiseks väärib kahtlemata toetust, kuid kahjuks ei ole ta seejuures üldse selgitanud, kuidas praktiliselt toimetada seadusandlust ja kohut riigist väljapoole...

Vägagi küsitav on ka Uno Mereste selline väide, et võim väljendub vaid tema poolt väljaantavate **võimuavalduste ehk võimuaktide hulgana**.

Kas üks õige võim ei väljendu tegelikult siiski eeskätt võimukandja **potentsiaalses võimaluses** võimuakte välja anda? Näiteks kas **võimalus** kuulutada välja erakorraline seisukord on võimu avaldus või mitte? Kas perekonnapea võim avaldub tõepoolest vaid lapsele kere peale andes?

Või võtkem U. Mereste selline väide, et «kui (võimu) otsuseid ei täideta, siis tähendab see üht kahest: kas seda võimu ei ole või — kuigi on, ent ei toimi.»

Siinjuures ei saa kuidagi küsimata jätta, et milline võim ei toimi, kui kohtuotsuseid ei täideta riigis, milles kohtuotsuste täitmine on puhtalt täitevvõimu pädevuses. Kas ei ole siiski nii, et kohtuvõim toimib siis ja niivõrd, kui ja kuivõrd ta teeb seadusandlikke ja põhjendatud kohtuotsuseid ja kuivõrd ta vastab elanikkonna ootustele — teha selliseid kohtuotsuseid?

Kõrvalmärkusena võib siinjuures öelda, et mitmetes riikides korraldatud empiirilistest uuringutest nähtub, et **kummalisel kombel langeb ühiskonnas kohtuotsuse tegemise järgselt järsult huvi selle kohtuotsusega lahendatud kaasuse vastu**. Veelgi enam: mõningate Polüneesia riikide traditsioonilised kohtumenetlused ei tunnegi kohtuotsuse täitmist kui niisugust. Laiemas plaanis peetakse seal piisavaks, kui kohus ütleb, milline on mingi küsimuse õige lahendus. Sündmuste edasine kulg ei allu enam õiguslikele mehhanismidele.

Viimatiöeldu ei tähenda loomulikult üleskutset liikuda ka Eestis polüneesialikus suunas. Selline üleskutse võiks Eestis osutuda lausa riskantseks, sest teadupärast võib meil vastavalt KrK §-le 176^2 karistada täitmisele pööratud kohtuotsuse mittetäitmise eest kuni viieaastase vabadusekaotusega... Oluline on aga antud kontekstis rõhutada seda, et tänapäeval on täiesti normaalne, kui iga riigivõimu toime sõltub teatud määral ka teiste riigivõimude efektiivsusest. Selles mõttes tundub väga mõistlik U, Mereste käsitlus riigivõimude omavahelistest mõjutusfunktsioonidest.

Püüdes omalaadse ajurünnakuga avada juristide silmi, rõhutab U. Mereste, et võimude arv mingis riigis sõltub tegelikult... liigituse alustest. Eestis näiteks olla funktsionaalsest liigitusalusest lähtuvalt tõepoolest vaid kolm (klassikalist) riigivõimu: õigustloov (seega — mitte seadusandlik!), täitevvõim ja kohtulik võim. Teisalt aga — võimude institutsionaalse klassifikatsiooni põhjal (seega — vastates küsimusele — «kes teostab võimu?») Eestis rääkida parlamendi, presidendi, valitsuse, keskpanga, õiguskantsleri, riigikontrolöri ja kohtu võimust. Nende kahe võimude klassifikatsiooni tabelvõrdluse pinnalt võiks ilmselt kirja panna kolm U. Mereste põhijäreldust:

1. Eesti Vabariigis on üksnes riigikontrolör «monovõimuline» (täitevvõimuline) institutsioon;
2. Muud institutsioonid peale kohtute ei teosta Eestis kohtulikku võimu, kuid samas on kohtuil teatud ulatuses nii õigustloovat- kui täitevvõimu;
3. parlament, president, valitsus, õiguskantsler ja keskpank teostavad Eestis teatud ulatuses nii õigustloovat kui täitevvõimu.

U. Merestel võib ju põhimõtteliselt õigus olla selles, et võimuakte nii nagu raamatuidki võib liigitada lõpmata paljudel alustel. Kuid küsimus on ju tegelikult selles, et **mida annavad need uued liigitused võimude lahususe probleemi mõistmiseks?** Ka riigivõimuakte võib põhimõtteliselt tõepoolest liigitada institutsioonide järgi, kes neid välja annavad, ja tõdeda, et meil annab neid muuhulgas välja ka keskpank. Kuid kui igale neist seitsmest institutsioonist ei suudeta anda **oma kindlat funktsionaalset võimu**, ei tähenda see uus liigitus sammugi edasi võimude lahususe küsimuses. Nii nagu raamatute liigitamine õhukesteks ja paksudeks ei anna meile midagi raamatute sisu hindamisel, nii ei anna ka riigivõimu teostavate institutsioonide loet-

lemine meile mingit uut teavet riigivõimu sisu ja võimude lahususe probleemi kaasaegseks mõistmiseks.

Kuid jätkem see üldisemat laadi jutt ja vaadakem härra U. Mereste seisukohti kohtuvõimu suhtes. Ta märgib, et kui õigustloov ja täitevvõim on tänapäeval mitme riigiasutuse vahel ära jagatud, siis ainult kohtuvõim **näib olevat jaotamatu**. Kuid see erandlikkus ei olevat U. Mereste arvates olemuslik. Asi olla selles, et kui õigustloov ja täitevvõim on võimude kolmikjaotuse tasandil eristatavad tõepoolest funktsionaalsel alusel, siis kohtuvõimu olevat algselt eristatud ja eristatavat ka praegu vaid institutsionaalselt aluselt lähtudes. **Teisiti öeldes väidab U. Mereste, et kohtuvõimul ei olnud ja ei ole oma kindlat funktsiooni. Kohtuvõim olla lihtsalt midagi sellist, mida teostavad kohtud.** Kohtuvõimu funktsionaalne olemus **võiks** U. Mereste arvates põhimõtteliselt olla väljendatav lausega, et **kohtuvõim on vaidluste lahendamise ning seaduste kohaldamise võim**. Kuid — ütleb U. Mereste samas tegelikult väga õigesti — ka teised riigiorganid lahendavad vaidlusi ja kohaldavad seadust.

Muuseas viimatikirjeldatud mõtted esitab U. Mereste oma artikli alapunktis pealkirjaga «Saatuslik viga kolme võimu käsitlemisel». Kahjuks tuleb tõdeda, et just kõnealuses punktis algab ka härra Mereste saatuslik viga võimude lahususe käsitlemisel.

Niisiis — kas ka tegelikult ei ole kohtuvõim funktsionaalselt eristatav? Alustagem sellest, et meie põhiseaduse §-s 146 on väga selgelt fikseeritud, et **õigust mõistab ainult kohus. Nii banaalne kui see esmapilgul ehk ka ei tundu, kuid tegelikult seisnebki kohtuvõimu funktsionaalne olemus just nimelt õigusemõistmises.**

Õigusemõistmise määratlusi on vähemalt paarkümmend. Paljud neist on üsnagi emotsionaalse värvinguga. Nii näiteks on Kurt Eichenberger väitnud, et õigusemõistmisega on tegemist seal, kus, sõltumata konkreetsest kaasusest on **arvamuste lahknemine tüüpiline ja nende ühtsus ebatüüpiline.** Meenutamist vääriks siinjuures ehk ka Johan Wolfgang von Goethe ütlus, et õigusemõistmine tähendavat õigusemõistjale midagi õlle sarnast, mis paneb esimesel pruukimisel küll õlgu väristama, kuid mille pruukimist ei ole hiljem kerge jätta.

Eestikeelse termini «õigusemõistmine» vasteks on vene keeles «pravosudije», saksa keeles «die Rechtsprechung» ja inglise keeles

tavaliselt «justice», kuigi ingliskeelse täpse vaste leidmine on mõnevõrra raskendatud.

Terminitega «pravosudije» või «Rechtsprechung» tähistatava mõiste määratlemisel vastavalt vene või saksa erialakirjanduses rõhutatakse tavaliselt, et kõnealune mõiste peegeldab kõigepealt **riiklikku tegevust, mis seisneb mingi konkreetse õigusküsimuse või õigusvaidluse siduvas otsustamises sõltumatu kolmanda subjekti — kohtu poolt.**

Kontinentaal-Euroopas tavatsetakse pärast sedalaadi määratlust tavaliselt jätkata väitega, et erinevalt seadusandlikust võimust seisneb õigusemõistmise puhul siduv otsustamine siiski **vaid õiguse rakendamises**. Kusjuures ka siis, kui kohus täidab õigusloome lünki või arendab õiguslikku regulatsiooni edasi, ei olevat õigusemõistmise puhul tegemist mitte uue õiguse loomisega, sest kohtu tegevus olevat seejuures suunatud **vaid konkreetse kaasuse lahendamisele**. Võib siiski väita, et ka kontinentaal-Euroopas on isegi entsüklopeedilistesse allikatesse (näiteks Brockhausi artiklisse) jõudnud arusaam, et kui kirjeldatud õigusloome lünkade täitmine või õigusliku regulatsiooni edasiarendamine õigusemõistmisel **ei ole uue õiguse loomine, siis on ta igal juhul väga lähedal uue õiguse loomisele**.

Niisiis on euroopalikult klassikalise arusaama kohasekt õigusemõistmisest rääkimisel aktsent teatud spetsiifilisel **tahtelisel tegevusel, tahteaktil**. Öeldes klassikalisest arusaamast lähtuvalt, et kohus mõistab õigust, mõtleme me **kohtu otsustusele lahendada mingi õigusküsimus või õiguslik vaidlus teatud viisil.**

Vahemärkuse korras meenutagem, et ka N. Luhmanni sotsioloogilises menetlusteoorias käsitletakse kogu kohtumenetlust eeskätt kui **otsustamist** ühiskonna selliste nappide ressursside, nagu subjektiivsed õigused ja juriidiline vastutus, jagamisel.

Enamlevinud käsitluse kohaselt sisaldab õigusemõistmine lisaks õigustrakendavale otsustamisele veel ka **faktiliste asjaolude tuvastamist ja õiguse tõlgendamist**.

Küsigem, kas ka faktiliste asjaolude tuvastamine, see mitteõiguslike küsimuste lahendamine peab ikka kandma õigusemõistmise auväärset nime? Kui korrata siinjuures veelkord klassikalist õigusemõistmise määrangut, mille kohaselt õigusemõistmine on konkreetse **õigus**küsimuse või **õigus**vaidluse siduv otsustamine, siis rangelt võttes

ei tohiks ju faktiliste asjaolude tuvastamine mahtuda õigusemõistmise raamidesse. Veelgi enam: võiks väita ka nii, et klassikaliselt mõistetav õigusemõistmine algab siis ja sealt, kui ja kus faktiliste asjaolude tuvastamine ehk tunnetustegevus on lõppenud. Õigusemõistmine algab pärast seda, **kui kohus loeb vastavad asjaolud enda jaoks tuvastatuks (tunnistab need tõendatuks)** ja asub õiguslikku küsimust või õigusvaidlust lahendama.

Vahemärkuse korras tuleks siinkohal öelda, et kriminaalasjade kohtueelses menetluses on ilmselt võimatu nii praktiliselt kui ka teoreetiliselt lahutada faktiliste asjaolude tuvastamist menetletava teo juriidilisest kvalifitseerimisest. Veelgi enam: kriminaalasjade kohtueelse menetlemise praktikas on sageli täheldatav ka nn. pöördjärjestus: siin algab sageli kõik uurija poolt püstitaud versioonist, mille püstitamine on reeglina võimatu ilma teo esialgse kriminaalõigusliku kvalifikatsioonita. See versioon mõjustab üsna oluliselt ka faktiliste asjaolude tuvastamist (näiteks — nende asjaolude tuvastamise järjekorda). Kuid — viimatiöeldu ei kummuta veel meie põhiväidet — seda, et õigusemõistmisest peaks distantseerima faktiliste asjaolude tuvastamise, sest teadupärast mõistab õigust ainult kohus. Kohtueelne menetlus aga on ja jääb vaid kohtumenetlust ettevalmistavaks staadiumiks.

Õigusemõistmise «puhastamine» faktilistest asjaoludest võimaldab meil rääkida õigusemõistmise **samamahulisusest** antud riigi kohtusüsteemi kõigi astmete puhul ja seega ka õigusemõistmise **ühtsusest**. Esitatud lähenemist näiteks Eesti kohtusüsteemi puhul kasutades võiks **teatud klausliga** öelda, et meil tegeleb Riigikohus vaid õigusemõistmisega, maa- ja linnakohtud ning ringkonnakohtud aga **nii faktiliste asjaolude tuvastamise kui ka õigusemõistmisega**. Klausel aga seisneb selles, et teatud juhtudel — kui kassatsiooni aluseks on menetlusõiguse väidetav oluline rikkumine, võib tekkida ka Riigikohtus vältimatu vajadus teatud faktilise asjaolu tuvastamiseks, teatud üksikuks tõendamisaktiks. Nimelt ei pruugi menetlusõiguse rikkumine (näiteks ebaseadusliku kohtukoosseisu tuvastamine) olla võimalik vaid kriminaaltoimiku materjalidele tuginevalt.

Õiguse tõlgendamise «väljaarvamine» õigusemõistmise rüpest võib ilmselt esile kutsuda veelgi suuremaid vastuväiteid kui õigusemõistmise «puhastamine» faktilistest asjaoludest. On ju õiguse rakendamist

ikka ja alati peetud lahutamatult seotuks temale eelneva tõlgendamisega.

Tõepoolest: õiguse tõlgendamine eeskätt Savigny poolt kujundatud klassikalises arusaamas näib esmapilgul olevat **põhimõtteliselt** lahutamatu õiguse rakendamisest. Põhimõtteliselt sellepärast, et vaevalt on arukas väita, nagu peaks **igale konkreetsele** õiguse rakendamise aktile eelnema ka õiguse tõlgendamise akt. Kui mistahes õiguse rakendaja lahendab poole tunni jooksul üksteise järel kaks samasisulist kaasust põhimõtteliselt samamoodi, siis teise kaasuse lahendamiseks pole vist mõttekas nõuda veerand tundi tagasi tõlgendatu «ületõlgendamist». Mingi varasemaga analoogilise kaasuse lahendamisel saab taas rääkida tõlgendamisest vaid siis, **kui muudetakse põhimõtteliselt senist tõlgendust**.

Niisiis veelkord: **põhimõtteliselt hõlmab** klassikaliselt mõistetav õiguse rakendamine klassikaliselt mõistetavat õiguse tõlgendamist. Kuid küsigem, kas õiguse tõlgendamine õigusemõistmise raames erineb õiguse tõlgendamisest muudel õiguse rakendamise juhtudel? **Kas õigusemõistmise raames kulgeval õiguse tõlgendamisel on mingi spetsiifika?**

Sellele küsimusele vastamiseks tuleks pöörduda tagasi termini «õigusemõistmine» juurde ja arutleda, kas «õigusemõistmine» kokku kirjutatult peaks sisaldama ka «õiguse mõistmist», **õigusest arusaamise, õiguse sisu hoomamise tähenduses**? Kõigepealt tuleks rõhutada, et eesti keele seletavates sõnaraamatutes käsitletakse mõistmist eranditult vaid arusaamise, sisu tabamise sünonüümina. Seetõttu võibki esitada hüpoteesi, et **õiguse tõlgendamine õigusemõistmise raames on õiguse mõistmise, õiguse sisust siduva arusaamise kvaliteediga!** Sellest tuleneb, et see õiguse mõistmise, õigusest arusaamise kvaliteediga õiguse tõlgendamine on teiste õiguse rakendajate õiguse tõlgendamisega võrreldes niivõrd erineva kvaliteediga, et selle puhul on vaevalt enam põhjust rääkida tõlgendamisest.

Seega seni, kuni puudub õiguslik vaidlus, võib tõepoolest iga õiguse rakendaja tõlgendada õigust põhimõtteliselt mistahes moel. Õigusliku vaidluse jõudmisel kohtusse aga ütleb kohus õigusemõistmise tulemina kõigile ühiskonna liikmetele siduvalt (nagu ikka menetluste puhul), milline on tegelikult õiguse sisu, sest ühiskonnas peab ju keegi sellise lõpliku sõna ütlema ja võimude klassikalisest lahu-

susest tulenevalt on, loodetavasti pärast pikka kaalumist, valik tehtud kohtu kasuks. See on lihtsalt ühiskondlik kokkulepe, et n.ö. lõplik õiguse tõlgendamise õigus on kohtul.

Ja see, et õigusriigis saab lõppkokkuvõttes vaid kohus, täpsemalt öeldes kohtusüsteem kui tervik öelda, milline on õiguse tegelik sisu, ongi kohtuvõimu põhiline funktsionaalne tunnus.

Viimatiesitatule võimalikke tõsiseid vastuväiteid oletades arutlegem nüüd, kas ühiskonnas veel keegi **peale kohtusüsteemi kui terviku** võiks öelda, milline on õiguse tegelik sisu. Ehk teiste sõnadega: kes peale kohtu võiks ühiskonnas õiguse olemust siduvalt tunnetada-tõlgendada?

Ka Eestis on viimasel ajal mitmelgi puhul tõstatunud küsimus sellest, kas õiguse tunnetamine peab järgima **normilooja tahet või tema tahte väljendust**? Esimesel juhul on käsitluse esemeks norm, mida taheti luua. Teisel juhul aga see, mis tegelikult välja tuli (M. Panosch, S. 118). Martin Panoschi sõnade kohaselt on antud juhul tegemist õigusteaduse ühe keskseima küsimusega, mille erinevad lahendused on üksteisest eristatud meetrites, samal ajal kui õiguse rakendamisel tegeldakse mõõtmisega millimeetrites.

Neid, kes peavad ainuõigeks lähtumist nn. seadusandja tahtest, nimetatakse erialakirjanduses mõnikord **subjektiivseteks interpreteerijateks** ja üksnes tahte väljendusest (seega normi tekstist) lähtujaid **objektiivseteks interpreteerijateks**. Küsigem nüüd, mis on seadusandja tahe? Hans Kelsen on sellega seoses öelnud umbes nii, et kui mingi üksikisik püüaks enesevaatluse korras jälgida enese tahteakti, siis ta tunneks, et see on midagi, mis erineb tema mõtteist ja tundeist, kuid mida ta ei suuda kuidagi nähtavaks kujundiks vormida. Kui näiteks mingi riigi parlament tahaks enese seadusandlikku tahet väljendada ühiskonnale siduval kujul, siis piltlikult öeldes peaks parlamendi hääleõiguslik kvoorum ette võtma midagi umbes lumelinna ehitamise sarnast, kusjuures see lumelinn peaks väga täpselt peegeldama seda, mida seadusega tahetakse öelda, ja nüüd tuleb kõige olulisem: seda lumelinna tuleks ehitada vaikides, lumelinna idee **ei tohi olla sõnadesse pandud**!

Niipea, kui lumelinna ehitajad leiavad, et nad jäävad sõnadeta jänni ja tahavad seda lumelinna asendada selle sõnalise mudeliga, on **kadunud illusioon sellest, et ühiskond hakkab rakendama sea-**

dusandja tahet, ja mitte selle väljendust. Sõna on paratamatult ja alati põhimõtteliselt erinevalt tõlgendatav ja selles mõttes ei ole tõsiselt võetavad mõningate Riigikogu liikmete poolt tehtud avaldused seaduste liigitamisest tõlgendatavateks ja mittetõlgendatavateks. Seega ei saa üldse püstitada probleemi, et mida teha siis, kui seadusandja tahe ja tahte väljendus lahknevad. Üks neist kahest võrreldavast ei tule võrdlemise ajaks lihtsalt varjust välja!

Kahjuks ei saa käsitletava lumelinna ehitajaile (neile, kes loodavad rakendada seadusandja tahet) mingit abi osutada ka igasugused ekspertkomisjonid, parlamendikomisjonid, teoreetikud ja mistahes muud seesugused abivahendid, sest mitte keegi neist **ei oma piisavalt ühest seost parlamendi tahteavaldusega hääletamise (seaduse vastuvõtmise) hetkel**.

Seega võib seaduse kohaldamisel vastuolu tekkida vaid tahteakti (seaduse) erinevate mõistmiste vahel ja sellise lahknevuse korral peab ühiskonnas olema üks, kes lõpetab lõputu vaidluse. Korrakem veelkord: vastavalt ka meie põhiseadusele on selliseks subjektiks kohus õiguse mõistjana.

Kuid on veel üks väga tõsine põhjus, miks seadusandja ei saa olla riigis ise ka seaduse sisu seletaja. Asi on selles, et **ajaga muutub seadus vältimatult enda tegijast targemaks**! On ju selge, et mingi riigi näiteks kahesaja-aastase seadusega peegaldatava reaalsuse maht peab tänapäeval olema hoops midagi muud kui seaduse vastuvõtmise ajal — kahesaja aasta eest. Kui seaduse tegeliku sisu määrajaks ühiskonnas oleks seadusandja ise, tuleks meil selle kahesaja-aastase seaduse aktuaalse sisu selgitamiseks kas astuda kontakti omaaegse seadusandja vaimuga või oletada, et tänane seadusandja on identne kakssada aastat tagasi tegutsenud seadusandjaga.

Eelöeldut ei tule võtta ei üleskutsena seaduste voluntaristlikule kohandamisele kohtuis ega ka mitte pretsedendiõiguse kehtestamisele.

Esiteks ei rakendu valdav enamus seadusi mitte kohtuis ja meie kohtusüsteem ei ole teadupärast huvitunud kohtumenetluste vahendusel rakenduvate seaduste hulga suurendamisest.

Teiseks — õiguse mõistmine on siiski **kohtusüsteemi kui terviku funktsiooniks** ja see tähendab, et kohtuinstantside põhimõtteline järgnevus peaks siin tagama piisava voluntarismi välistava kontrolli. Ja lõpuks: kui kohtusüsteem on läinud õiguse sisu selgitamisel, õiguse

mõistmisel parlamendi tegelikust tahtest liiga kaugele, on parlamendil alati suurepärane võimalus korrigeerida kohtusüsteemist lähtuvat õiguse mõistmist uue seadusandliku tegevusega.

Eelöeldut kokku võttes võiks öelda, et **õigusemõistmine on riigi kohtuvõimu väljendus, mis seisneb kohtumenetluses õigusküsimuse või õigusvaidluse siduvas lahendamises ja vajadusel sellele eelnevas rakendatava õiguse tegeliku sisu avamises.**

Osundatud kirjandus:

1. **M. Panosch** Die Wille des Normsetzers und sein Ausdruck. — Rechtstheorie, (25. Band), 1994, Heft 1, S. 118—123.

Е. Мизулина Уголовный процесс: концепция самоограничения государства — Тарту: 1991.

ÜHISKOND — KUHU LÄHED?

Õigusteaduse doktor ANDO LEPS

Sissejuhatus

Sajandivahetuse eel, kui maailm on sügavas kriisis, on viimaks jõutud küsimuseni: mis saab edasi? Kuigi kogu maailmas on mõnevõrra kinnistunud demokraatia, on vähenenud üliriikide mõju ning Ida ja Lääne vaheline vastasseis on Nõukogude Liidu kokkuvarisemisega vähenenud, on suurema mõju saanud varem tahaplaanile jäänud pingeallikad ja konfliktid.

Eelkõige on see seotud avaliku majanduse ja varimajanduse vastasseisuga. Ülitähtsale kohale on tõusnud küsimus, kuidas ja kuivõrd on avalik ehk ametlik majandus võimeline varimajandust kontrollima. Pikemalt põhjendamata on selge, et organiseeritud kuritegevuse eriti kvalifitseeritud vorm — rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus — täidab varimajanduse tellimust. Seega on avaliku majanduse ja varimajanduse vastasseis tänapäeva maailma jaoks probleem nr. 1! Järelikult kujutab võitlus kuritegevuse ehk varimajanduse vastast võitlust. Võitlus nn. klassikalise kuritegevusega, mida läänes peeti «vältimatu kurjuse ilminguks» ja sotsialistlikus idas «kapitalimi igandiks», kuulub alles teise järjekorda.

Riikide mõjukuse määrab majandus

Viimasel ajal on ülemaailmses käsitluses üha kinnistunud vana arusaam, et riikide mõjukuse määrab ära eelkõige majandus. Tänapäeval on majanduse raskuskese nihkunud Vaikse ookeani regiooni

ning maailmas on kujunenud kolm suurt majandusgrupeeringut: Põhja-Ameerika, Euroopa ja Kagu-Aasia. Tänase maailma majanduspoliitika määravad ära just need kolm suurt majandusregiooni. Kui olla täpsem, siis USA, Saksamaa ja Jaapan. Loomulikult peavad need riigid arvestama ka teiste suurriikide, eriti Venemaa majanduslike huvidega.

Tulevikus on riikidevahelised konfliktid esmajoones majanduslikud, harvematel juhtudel sõjalised (praegu oleme tunnistajateks endises Jugoslaavias, Tšetšeenias ja Lähis-Idas toimuvatest sõjalistest kokkupõrgetest), kusjuures poliitiline võim sõltub üha enam mitte sõjalisest, vaid finantsvõimust. Just rahavõim on see, mille tagajärjel riikide suveräänsus järjest väheneb ning toimub majanduse integreerumine. Tekivad eri riikide majanduslikud rühmitused ja liidud, levivad ühtsed tehnoloogiad ja standardid.

Riikide suveräänsus väheneb

Maailma majanduse integreerumine viib riikide omavahelise sõltuvuse märgatavale suurenemisele, mistõttu hakatakse uuesti läbi vaatama ka kõige pühamat riigiõiguse alust — suveräänsuse kontseptsiooni. On ju tänase maailma poliitiline struktuur seotud suuremas osas rahvusriigi kontseptsiooniga. Kuid ilmselt mängib tulevikus rahvusriik üha väiksemat rolli ja pikkamööda tuleb asemele paljukultuuriline ühiskond. Paljukultuurilisi riike on maailmas ka praegu palju. Ei ole ka saladus, et juba mõnda aega ei suuda, eriti väikeriigid, oma siseriiklikke protsesse täies mahus kontrollida.

Siiski on maailmas jälgitavad kaks vastassuunalist, kuid tihedalt seotud tendentsi: ühest küljest majanduslik, informatiivne ja poliitiline integratsioon, teisalt aga tugev vastuseis järjest kasvavale tsentraliseeritusele. Viimase kohta on kaalukaks näiteks etniliste gruppide ja vähemusrahvuste tunduv aktiviseerimine.

Milleni on viinud maailma praegune areng

Kogu maailmas suureneb ebavõrdsus rikaste ja vaeste vahel. ÜRO ökoloogiakonverentsil Rio de Janeiros tõdeti, et 23% planeedi elanikest on põhiliselt rikaste riikide kodanikud, kes saavad 85% kõikidest tuludest. Järelikult ei ole demokraatiamaailmas mõeldud mitte tema kõikidele ühiskonnaliikmetele, vaid ainult selle teatud osale.

Samal ajal ei ületa ühe miljardi inimese igapäevane sissetulek üht dollarit. Rikaste ja vaeste vahel üha süvenev kuristik ongi kuritegevuse, eriti organiseeritud kuritegevuse — rahvusvahelise majanduskuritegevuse — peamine allikas. Pikemalt mõtlemata on selge, et kuritegelikelt grupeeringutelt tuleb raha ära võtta, kuid see on siiski ainult «võitlus» tagajärgede vastu, põhjusi see ei puuduta.

Suureneb ebavõrdne juurdepääs haridusele ja informatsioonile, samuti kasvab religioosne, etniline, rassiline, mõnel pool ka vanuseline diskrimineerimine. Uut hoogu on saanud majandusliku kasvu ja elatustaseme vaheline mittevastavus ning vaimsete ja materiaalsete vajaduste vaheline konflikt. Teravalt on välja kujunenud inimeste õiguste ja kohustuste, privileegide ja vastutuse ebaõige suhe, vastuolu riikliku distsipliini ja iseseisvumise soovi vahel. Ei ole patust puhtad ka massiteabevahendid, mis järjest rohkem propageerivad selget vägivalda.

Ei ole saladus, et kohtunike, prokuröride ja eriti politseinike autoriteet on tunduvalt vähenenud ja seda peamiselt just Ida- ja Kesk-Euroopa endistes sotsialismimaades.

Loomulikult esinesid need vastuolud ka varem, kuid nüüd on nad võtnud globaalse iseloomu.

Millesse peab ühiskonnaliige uskuma?

Nüüdisaja ühiskond on jõudnud niisugusele astmele, kus inimkond on vastamisi keskkonna saastamise, veepuuduse, nälja, kirjaoskamatuse, töötuse ja kuritegevusega. Tänapäeva inimesele on omane usu kaotamine senistesse väärtustesse. Veel hiljaaegu tugevdasid ühiskonda riigivõimu austamine, patriotism, usk riigi poliitilisse süsteemi, religioon jne. Mitmed neist ei tule täna enam oluliselt arvesse. Aususe mõiste on tugevasti devalveerunud. Endistes sotsialistlikes riikides püüab osa elanikkonda, s.h. kõrged riigiametnikud, rikastuda iga hinna eest, vahendeid valimata.

Muutunud on ka ühiskonna algrakk — perekond. Levinud on laste halvustav suhtumine vanematesse. Järjest vähem on vanemad oma lastele autoriteedid. Teise inimese autoriteet on üldse minetamas oma kohta. Vähemus jääb aina harvemini rahule enamuse langetatud otsustega.

Niisugune olukord tekitab paljudes inimestes hingetühjuse, kus

üks osa inimesi pöördub religiooni poole ning nende tegevus võtab viimasel ajal sagedasti fundamentalismi ja fanatismi ilme. Küllalt suur osa inimesi aga leiab tekkinud olukorrast väljapääsu kuritegevuses. Viimaste osakaal maailma rahvastikus kahjuks suureneb pidevalt ja kuritegevus, eriti raskete kuritegude arv, kasvab kogu maailmas. Õiguskaitsetalitused tulevad aga üha harvemini neile pandud ülesannetega toime.

Kõik eelnimetatud protsessid puudutavad ka Eestit ja teda ümbritsevaid riike ning nende tõsiasjadega tuleb õiguskorra tagamisel arvestada nii riigiasutustel kui ka elanikkonnal.

Kas eelöeldu viitab globaalse revolutsiooni algusele? Seda on raske öelda, kuna seni ei ole teada, kuhu see revolutsioon meid viiks. Üks on aga selge — muudatused tulevad suured. Nähtavasti uus globaalne revolutsioon ei põhine ideoloogial, vaid tema liikumapanevateks jõududeks on geostrateegilised vapustused, majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised, etnilised ja tehnoloogilised protsessid. Kas ka olemasolevat seadusandlust tuleb muuta? Kindlasti. Kas nn. revolutsioon peab toimuma ka kriminaalseadusandluses, millest sõltub tegudering, mida peetakse kuritegelikeks, samuti sõltuvad ka karistuste liigid ja kestvus? Arvatavasti küll.

Veidi teooriast

Teatavasti on kriminaalkoodeks tegelikult formaalne seadusandlik akt (või nagu ütleks Hegel: nähtumus olemise tasandil). Selles on kirjas tegu ja tegija isik, aga ka karistused kriminaalseadusega vastuolus olevate tegude eest. Teisiti öeldes, selles on kõik konkreetne.

Miks kiminaalkoodeks (näiteks meil kehtiv) on formaalne? Aga seepärast, et kui me võtame tema § 7 lg. 1, «Kuriteo mõiste», siis selles on öeldud: «Kuritegu on käesolevas koodeksis ettenähtud kriminaalkorras karistatav tegu — tegevus või tegevusetus». Siin jääb arusaamatuks, mis see «kriminaalkorras karistatav tegu» ikkagi on? Samas on selge, et selleks on kõik need kuriteokoosseisud, mis kõne all oleva koodeksiga on ette nähtud.

Siirdudes siit nüüd kriminaalõiguse teooria juurde, siis selle taga asub loogilises, mitte aga ajalises mõttes, formaalsete kriminaalteadmiste olemus. Selle olemuse ehk kriminaalteadmiste tõega peab tege-

lema õigusteaduse haru (aga võib-olla ta ei olegi õigusteaduse haru) — kriminoloogia.

See on ülimalt tähtis teadusharu. Ta on üle 100 aasta vana, kuid mitte alati polnud temaga tegelemine lubatud, näiteks Stalini ajal Nõukogude Liidus.

Minu arvates peab just kriminoloogia vastama niisugustele küsimustele, nagu: miks ikkagi üks inimtegu on kuritegu ja miks peab sellele teole järgnema kriminaalkaristus?

Tõsi, karistus tuleneb omakorda kriminaalseadusest, aga kust tuleb siis see kriminaalseadus? Öeldakse, et seadusandja teeb. Aga kust seadusandja seda asja teab? Ja kui «kange» see karistus peab ikka olema? Ning mis see karistus siis tegelikult on?

Edasi, kas ühe konkreetse inimkäitumise puhul on ikka tegu kuriteo või õiguserikkumisega? Aga võib-olla üldse mitte seadusevastase käitumisega? Jne., jne.

Nii käib selles kontsentris ehk olemuses, kus kõik protsessid ja nähtused esinevad kui tõenäolised, üks ulatuslik analüüs ja süntees. Sõnastatakse mõned kõige üldisemad ja enam informatsiooni kandvad seaduspärasused. Näiteks: miks kuritegevus on igavene nähtus? Aga seepärast, et inimeste vajadustel ja nende rahuldamise võimalustel ühiskonnas ei tule kunagi lõppu. Ja kui see lõpp tuleks, siis ühiskond variseks arvatavasti kokku, mis peaks nagu olema võrdne maapealse paradiisiga...

Vahemärkusena olgu öeldud, et kui ristiusk püstitas postulaadi «Kõik inimesed on Jumala ees võrdsed» (ma julgen selles küll natuke kahelda), siis Marx tahtis seda võrdsust maksma panna ka ühiskonnas. Paraku ei ole see katse seni veel vilja kandnud.

Alles pärast olemuslike protsesside väljaselgitamist on võimalik anda meid huvitavatele juriidilistele nähtustele ja protsessidele enamvähem õigeid mõisteid ehk definitsioone. Seejuures tuleb rõhutada, et olemuslike protsesside väljaselgitamisest peavad osa võtma nii majandusteadlased, psühholoogid, arstid, sotsioloogid, juristid jt. teadusharude esindajad. Sealjuures juristide saagiks langeb vist ainult seaduste vormistamine.

Muutused kuritegude arvus, nende avastamises ja kurjategijate karistamises Eestis aastatel 1986—1994

Laias laastus registreeriti 1994. aastal kuritegusid kolm korda rohkem kui 1986. aastal (12 500—35 739), tahtlike tapmiste arv on selle aja jooksul kasvanud viis korda (75—365). Samal ajal on kuritegude avastamise protsent vähenenud kolm korda (78,6—26,7), kohtu poolt vabadusekaotusliku karistusega süüdimõistetute arv on vähenenud 1,4 korda (2662—1838) ning vangide arv on vähenenud kolm korda (7260—2594).

Kuritegude statistika Eestis 1986—1994

	Politseis registreeritud kuriteod	Kuritegude avastamise %	Politseis registreeritud tahtlikud tapmised	Kohtu poolt vabadusekaotusega karistatute arv	Vangide arv järgmise aasta 1. jaanuaril
1986	12 500	78,6	75	2662	7260
1987	11 465	73,2	70	1823	5196
1988	12 167	55,0	78	1284	4003
1989	19 141	35,7	89	1132	3554
1990	23 807	26,9	137	1079	3324
1991	31 748	20,0	136	1099	3288
1992	41 254	18,2	239	1317	2744
1993	37 163	24,6	328	1447	2584
1994	35 739	26,7	365	1838	2594

1994. aastal oli raskete kuritegude arv 1846 (kasv eelmise aastaga võrreldes 50%), tahtlike tapmiste arv aga 365 (kasv eelmise aastaga võrreldes 11%). Sellega oleme ümber arvestatuna saja tuhande elaniku kohta (24,2) esikohal Euroopas ja ühel juhtivatest kohtadest maailmas. Registreeritud kuritegevus tervikuna langes seejuures 37 163-lt kuriteolt 35 739-ni, ehk 3,8%, mis vastab hästi minu ja M. Remmeli poolt möödunud aasta juunis-juulis tehtud prognoosile. Ka 1995. aastal kuritegevus tervikuna kuigivõrd langeb.

Niisiis, kui lugeda tahtlikke tapmisi näitajaks, mille abil on võimalik eri riikide kuritegevuse taset võrrelda, siis oleme kuritegevuse tasemelt Euroopas esikohal. Ja kui me vangide arvukuselt ei oleks samuti esimeste seas, siis oleks riigis midagi selgelt valesti. Meid

võidakse süüdistada kasvõi selles, et tänu vangide vähesusele ongi kuritegevuse tase kõrge. Seepärast tahan järgnevalt viidata ühele eriti ebaloogilisele seigale, millel pole muud selgitust, kui et tegemist on väärate poliitiliste otsustustega. Jutt on kuritegevuse kasvu foonil toimuvast vabadusekaotusliku karistuse määramise juhtude ning vangide arvu drastilises vähenemises (vastavalt 1,4 ja 3 korda). Põhjus pole antud juhul mitte selles, et ka kuritegude avastamise protsent on oluliselt vähenenud ning et polegi nagu kedagi «istuma panna». On küll, sest avastatud juhtude endi absoluutarv ei vähene, see on nende aastate jooksul püsinud enam-vähem ühel ja samal nivool.

Probleemiks on hoopis poliitiline soodumus vangide arvu vähendada. Selle puhul tuuakse põhjuseks kas Helsingi Inimõiguste Komitee soovitust vangide olukorda parandada, Eesti liitumise soovi Euroopa Liiduga, vanglate suuri kulutusi või seda, et vanglates muututakse eriti rafineeritud kurjategijateks ja et 2/3 vanglast vabanenuid paneb jälle toime kuritegusid. Kuid kas vabaduses viibivad kohtu poolt süüdimõistetud ei pane kuritegusid toime? Panevad küll, ja kuidas veel. Kuna avastatakse ainult 1/4 kuritegudest, siis enamus kurjategijaid jalutab lihtsalt vabaduses ringi ja paneb kahtlemata ka kuritegusid toime.

Järelikult avaldab justiitssüsteem seaduserikkujatele vähe mõju. Seda võib ka teisiti öelda ja nimelt nii: massiivsele enamikule kuritegudest praeguses Eestis mingit karistust ei järgne ning ühiskond on väljaselgitamata ja karistuseta jäänud või jäävatest kuritegudest küllastunud rohkem kui kunagi varem. Ehk täiesti naturaalselt väljendudes kõnnib meie hulgas varasemaga võrreldamatult rohkem kurjategijaid.

Analoogiline on lugu alkohoolikute ja narkomaanide sundraviga. Ravi-tööprofülaktooriumid likvideeriti Eestis juulis 1990. 80-ndate aastate teisel poolel oli neis kohtuotsuste järgi kinnipeetuid järgmiselt: 1986 — 1645; 1987 — 1446; 1988 — 1559; 1989 — 1726; 1990 — 1008. Praegu on need inimesed valdavalt kodutud, kes varastavad ja ka tapavad.

Muuseas kaotati ravi-tööprofülaktooriumid ettekäändel, nagu oleksid nad vastuolus üldiste arusaamadega inimõigustest. Tekib küsimus, kas me siiski inimõigustega ja demokraatiaga liigselt ei «mängi»?

Küsimus on siin ühene: kumb on parem, kas see, et alkohooli-

kud-narkomaanid, kes üldjuhul ei tööta, panevad toime kuritegusid (millestki peab elama!), või et nad on ühiskonnast teatava aja isoleeritud? Ennast parempoolseks nimetavad võimusubjektid eelistavad esimest varianti.

Muidugi on kuritegevuse ülikiire kasv seotud ühiskonna majandusliku diferentseerituse järsu süvenemisega, kuid siin on tubli annus ka väärat kriminaalpoliitikat.

Kuritegevuse võimsaim generaator on majandus

Umbes 85% politseis registreeritud kuritegudest on suunatud omandi (vara) vastu. Järelikult on kuritegevuse kõige võimsam generaator majandus. Üks tegur, mis kuritegevust kahtlemata järsult mõjutab, on varanduslik diferentseeritus ning sellest tulenev moraalisüsteemi teisenemine. Nagu eelnevalt märkisin, ei ole õige võtta kuritegevuse hindamise aluseks üksnes politseis registreeritud kuritegude üldarvu, sest nii kehtiv kriminaalkoodeks kui ka kuritegude registreerimise praktika on riigiti väga erinevad. Õigem on aluseks võtta tahtlike tapmiste arv (see teooria on üle 100 aasta vana), mis näitab kõige paremini kuritegevuse tegelikku seisundit ja dünaamikat ning peegeldab küllalt tõepäraselt organiseeritud kuritegevuse taset. Seda seost saab jälgida teatava sotsioloogilise skeemi ning korraliku statistilise töötluse kaudu. Eriti tähelepandav on see seos organiseeritud kuritegevuse puhul, mis lubab kuritegu vaadelda kui süüdlase ja kannatanu vahelist tehingut.

Kuritegu kui tehing

Selleks et kuritegude analüüsis näidata ka kuriteo majanduslikke, just kaubaga seotud aspekte, tuleb vaadata, kas leidub niisugust skeemi, kus kuritegu oleks tehing, kus esineks turg oma nõudmiste ja pakkumistega.

Reakodanikule on kuritegu midagi ühekordset ja eetiliselt madalat ning ta võib-olla alati ei mõtle kuriteole kui tavalisele kaubale või teenusele.

Pakkumise poolt on lihtsam mõista. Kurjategija kombineerib oma legaalseid ja illegaalseid võimalusi ning maksimiseerib oodatavat kasu. Kõik see on muidugi seotud ka võimaliku karistusega.

Selliselt koostatud kuritegude kui tehingute analüüse on praeguseks tehtud väga palju ning nende kaudu kriminoloogia tegelikult pääsebki korralikult analüüsima õiguskaitsetalituste võimalikku ja vajalikku käitumist.

Nõudluseküsimus on keerulisem, sest nõudlejaks on ohver. Tavakodanik võib küsida: kuidas ma ise kutsun endale kurjategijat kaela? Ometi on see tegelikult nii.

Stiimulid, mis ajendavad kurjategijat, lähtuvad tihti tarbijast või potentsiaalsest ohvrist. Tarbija või ohver tihti ka kontrollib (juhib) süüdlase huve või stiimuleid. Tehinguid narkootikumidega, varastatud (ka radioaktiivse) kaubaga, prostituutidega, illegaalsete relvadega, tehinguid mängupõrgutes jne. soosivad, et mitte öelda põhjustavad tarbijad ise, kes tekitavad otsese või kaudse nõudluse (s.t. nõudluse mingile osale lõpp-produktist).

Ent isegi kuritegude puhul, mis kannatanule (ohvrile) tekitavad otsest kahju (näiteks tahtlik tapmine), on olemas kaudne (negatiivne) nõudlus, mis on omakorda tuletatud positiivsest nõudlusest elanikkonna turvalisuse järele. Järelikult potentsiaalsed kannatanud teevad valiku enesekaitseks vajalike tegevuste vahel. Selle kaudu mõjutavad kannatanud kurjategija valikuvõimalust ja ühtlasi piirtulu ning seega ka kuritegevusse kodeeritud nõudlust.

Kas organiseeritud kuritegevuse vastu on võimalik võidelda?

Küsimus on ülimalt keeruline. Püüan seda veidi lahata.

Organiseeritud kuritegevus, mis hõlmab eelkõige majanduskuritegevust, täidab oma kvalifitseeritud vormi — rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusena ehk rahvusvahelise majanduskuritegevusena — varimajanduse tellimust. Seega ei ole saladuseks, et varimajandusega seotud inimesed reageerivad inimeste vajadustele ja nende muutumistele palju kiiremini ja paindlikumalt kui avalik majandus.

Eestis võib varimajanduse osakaal ulatuda 25%-ni rahvuslikust koguproduktist. Arvestused organiseeritud kuritegelike jõudude varandusliku seisundi kohta maailmas on suuresti erinevad, aga arvatavasti ulatub nende käive kuni 750 miljardi dollarini aastas, mis ületab enamiku maailma riikide majandusliku kogutoodangu. Seda tõdeti Napolis toimunud ÜRO korraldatud rahvusvahelisel organiseeritud kuritegevuse vastasel konverentsil.

Teatavasti ümbritseb varimajandus end «oma politseiga» (alates ihukaitsjatest kuni palgamõrvariteni välja), kvalifitseeritud advokaatide ja ekspertidega, makstes neile tunduvalt (võrratult) rohkem palka, kui seda suudavad (tahavad) teha avalikud struktuurid.

Samuti on teada, et erinevatesse organiseeritud kuritegelikesse gruppidesse kuuluvad kurjategijad «töötavad» palju sihikindlamalt kui politsei, kes peaks avalikku majandust kuritegelike rünnete eest kaitsma.

Seepärast on loogiline küsida: miks töötavad erinevatesse organiseeritud kuritegelikesse jõukudese kuuluvad kurjategijad edukamalt kui ametlik politsei või õiguskaitsetalitused üldse?

Minu arvates on vastus lihtne. Kuritegelikesse rühmitustesse kuuluvatel inimestel on olemas eesmärk — rikkaks saada. Mida kiiremini, seda parem. Seega on kurjategijatel olemas kindel motivatsioon. Ja nüüd ma küsin edasi: milline motivatsioon on näiteks politseinikel, kes sageli peavad töötama viletsa tehnikaga, vajaliku väljaõppeta ja madala palga eest? Kuna seda motivatsiooni otse kusagilt ei paista, siis nähtavasti ei saa politseiametnikud ka kunagi rikkaks. Teatud tõenäosus on saada hoopiski surma.

Selles ongi küsimuste küsimus. Juttudel patriotismist, isamaaarmastusest jne. ei ole praegu erilist väärtust. Võib-olla on tegemist lihtsalt teatud kategooria nn. seletamatute inimestega, kes on nõuks võtnud seda rasket tööd teha. Siinkohal võib mainida, et näiteks vanas Ateenas töötasid politseinikena ainult orjad, vabade linnakodanike jaoks oli see töö liig räpane...

Nii näiteks rahvusvaheliselt tuntud inglise õigusteadlase dr. B. Rideri arvates ei ole politsei ega prokuratuur tänapäeval võimelised organiseeritud kuritegevuse vastu võitlema. Traditsioonilised meetodid antud juhul ei aitavat. Seda tööd olevat võimelised tegema ainult luure- ja vastuluure teenistused. Võib-olla on tal tõesti õigus.

Lõpetuseks

Siiski arvan, et avalik majandus on võimeline majanduse kui terviku korrektseks analüüsiks ja et ta saab teha ka pädevaid järeldusi, millest juristid omakorda saavad vormida kaasaja nõuetele vastavaid seadusi. Praegune seaduste tegemine a priori ei vasta ei Eesti majanduse ega ka eestimaalaste huvidele.

Avalik majandus peaks alles tõestama, et tema poolt välja mõeldud trahvid, arestid ja vabadusekaotused on riigi ja ühiskonna seisukohalt optimaalsed.

On ilmselge, et rahapesuvastase ja korruptsioonivastase seaduse vastuvõtmiseta Riigikogus (kui liiati süüdlase vara ei saa kehtiva kriminaalkoodeksi järgi arestida) pole organiseeritud kuritegevuse (majanduskuritegevuse) vastane võitlus mõeldavgi. Võib-olla ainult vara sundvõõrandamise kartus paneks inimesi loobuma kuriteost. Samuti on selge, et kurjategijad ja nende poolt palgatud eksperdid analüüsivad ühe või teise riigi kriminaalkoodekseid ja teisi seadusi. Kui nendes leitakse tõsiseid lünki ja kriminaalpoliitilisi möödalaskmisi ja kui ka karistuspoliitika poolest leitakse küllalt «leebe» riik, kus piirivalve, toll ja politsei on nõrgad (nagu näiteks Eestis), siis rahvusvaheliselt organiseeritud kuritegelikud grupeeringud kasutavad seda riiki ka oma huvides ära. Rahvusvaheliselt organiseeritud kuritegelike grupeeringute tõkestamiseks on seetõttu vajalik ülemaailmse sellekohase konventsiooni vastuvõtmine.

Selleni aga kahjuks äsja lõppenud ÜRO kuritegevuse konverents ei jõudnud. Paljud majanduslikult arenenud riigid leidsid, et rahvusvahelise kuritegevuse erinevad aspektid tuleb enne määratleda ja eri riikide seadusi rangemaks muuta. Alles siis on võimalik vastu võtta tõhusat, rahvusvahelist konventsiooni... Seega puudub maailmas nii olulises küsimuses üksmeel. Ega asjata ei ole ÜRO nõunik, itaalia prof. E. Savona ütelnud, et mõned riigid kirjutavad ühe käega konventsioonile alla, teisega võtavad aga raha vastu... Piisab vaid ühest riigist või ühest pangast, mis jätkab rahapesu, ja teised ei saa midagi mõistlikku ette võtta.

DR. JUR. ARTUR TASKA

20. 01. 1912 — 29. 09. 1994

Õigusteaduse kandidaat PEETER JÄRVELAID

29. septembril 1994 lakkas tuksumast meie seltsi välisliikme dr. jur. Artur Taska süda. See juhtus päeval, kui ei meie ise ega maailm polnud veel jõudnud aru saada "Estonia" laevahuku kogu tähendusest. Esimesena tuli maailmale meelde võrdlus "Titanicu" hukkumisega. Maailm oli täis suurt valu ja ühe inimese surm jäi suure ja üldise leina varju.

Suurrahvastel, kel pole oma arvulise või kultuurilise kadumise ohtu, võivad isegi puududa erilised põhjused globaalse tõelisuse tajumiseks või selle seostamiseks emamaaga. Globaalse eestluse tajumine peaks meie kultuurile olema aga nii loomuomane kui ka möödapääsmatu. Pärast teist maailmasõda sai eestlasi laias maailmas olema enam kui kunagi varem. Globaalse eestluse üle mõtisklenud Walter Rand (1914—1994) väitis, et olime 70.-ndatel aastatel oma arvulise leviku ja rahvusliku esileküündivuse tipul ning meie rahvusvaheline tähtsus, nii piiratud kui see ka oli, pole kunagi varem olnud suurem. Meist, eestlastest sai siis 20. sajandil vastu enda soovi maailmarahvas...

Globaalses raamistikus on meil meie geograafiline ja ajalooline päriskodu, Eesti, eestlaste ja eesti kultuuri suurima kontsentratsiooniga ala ja ta jääb ainsaks võimalikuks piirkonnaks meie riiklikule süsteemile. Talle lisanduvad aga tuhanded paigad maailmas, kus leidub eesti kodusid, kus luuakse eesti organisatsioone ja elatakse eesti elu.

Eesti juristidele oli üheks selliseks oluliseks punktiks globaalse eestluse kaardil väljaspool kodumaad viimase poolsajandi jooksul

Artur Taska kodu Rootsis (mis füüsiliselt asus pikka aega Lundis, paljudele ka Eestis tuntud aadressil — Terminsvägen 4).

Püüdes määratleda A. Taska rolli meie Teise maailmasõja järgses õigusteaduses, tahaks määratleda teda **kui head alma materi õigusteaduskonna vaimu kandjat paguluses.**

Võiks öelda, et ta võttis üle selle positiivse osa sõjaeelse õigusteaduskonna vaimust, mida kandsid oma tegevuses tema õpetajad (N. Maim, A. Piip, J. Uluots jt.). Dots. Edgar Talvik (1911—1992) on tollaste professorite ideaali kokku võtnud N. Maimi ja A. Piipi meenutades (1989): "Nad olid inimesed, kes heatahtlikult, humaansetest ja rahvuslikest ideaalidest andsid oma aja oludes maksimumi võimetest noorte õigusteadlaste kasvatamisel." (Nõukogude Õigus, 1989 nr. 1. lk. 37—38). Täna võime öelda, et just nimelt seda oma õpetajate tegevuse ideaali järgis oma ettevõtmistes paguluses poole sajandi jooksul Rootsis ka A. Taska.

Tartumaal Konguta valla taluperes sündinud Artur Taska läbis oma stuudiumi Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas aastatel 1931 ja 1938—1940. Kaitsnud edukalt prof. Helmut Kadari (1903—1976) juures lõputöö **"Isikuvastane vägivald kehtivas kriminaalseadustikus" (mai, 1940)** (trükis ilmus: A. Taska. Õigusteaduslikke mõtteid. Lund, 1989, lk. 49—66) — tundus, et teda ootas ees vist pigem ajakirjaniku- kui juristikarjäär. Oli ta ju üliõpilasena alustanud EÜS-i albumite toimetamisest, saanud seejärel "Postimehe" kaastööliseks; edasi Valgas ilmuva "Lõuna-Eesti" väljaandjaks ja 1940.a. oli ta "Päevalehe" toimetuse liige. Oma mälestused sellest ajast on ta ise kirja pannud raamatus "Mõtteid maisel matkal" (Lund, 1990). Aastatel 1941—1944 tegutses A. Taska Eesti Kalanduse Keskuse juhatuse liikmena Tallinnas.

1944. a. sügisel oli tema üks nendest eesti paadipõgenikest, kes otsis varju sõja vägivalla eest Rootsis. Saatuse tahtel tuli Rootsis A. Taskal täita hoopis teisi ülesandeid kui senini. Mõnda aega sai A. Taskast Rootsis Eesti Komitee büroo juhataja. Omandanud kiiresti rootsi keele, sai ta 1946. aastast tööd Svenska Diamantbergborrnings ABs osakonna juhatajana. See amet tegi A. Taskal materiaalselt võimalikuks tegutseda edaspidi hoopis teisel tasemel kui seni.

A. Taska hakkas nüüd Rootsis tegelema teadusliku uurimistööga ja ehk veidi ootamatultki "kuivamaa" mehele (pärit Tartumaalt) valis ta oma uurimisvaldkonnaks mereõiguse.

Kuigi, kui tuletada meelde tema viimast ametit Eestis Kalanduse

Keskuses või asjaolu, et uueks elukohaks oli saanud nüüd Stockholm ja vaade merele tuletas ilmselt pidevalt meelde kättesaamatut kodumaad, mis asus sama mere teisel kaldal. Stockholmis elas ja tegutses sel ajal ka endine Tartu Ülikooli professor Nikolai Kaasik (1900—1950), kelle magistritöö pani tegelikult alguse meie mereõiguse-alastele uurimustele. Kas oli mingi roll A.Taska doktoritöö teema valikul ka N. Kaasikul või hoopis Kieli professoritel — seda me täna ei tea. Tänaseks võiksime globaalse eestluse vormeli kaudu sellesse mereõiguse koolkonda arvata prof. N. Kaasiku ja dr. jur. A. Taska kõrvale meie õigusteadlastest veel prof. Abner Uustali (1915—1985), dots. Jüri Jegorovi, õiguskandidaat Heiki Lindpere ning dr. jur. Sven Oksaare.

A. Taska uurimus Eesti territoriaalmerest tunnistati 1952. a. Saksamaal **Kieli Ülikoolis** prof. Wiktor Böhmerti ja prof. Hermann von Mangoldti poolt dr. jur. kraadi vääriliseks (eraldi raamatuna ilmus väitekiri **"Die Grenzen des Küstenmeeres Estlands"** Lundis 1974. aastal). Promoveerumine oli kahtlematult tähtsaks sammuks A. Taska eluteel. Me võime isegi öelda, et alates 40-ndast eluaastast algab täiesti uus etapp tema elus. Ta tunnetab kuidagi hoopis teisiti oma missiooni paguluses.

A. Taska kontaktid Põhja-Saksamaaga olid aktiivsed ajal, kui Hamburgis (Pinnebergis) tegutses üheksa semestri jooksul Balti Ülikool (Baltic University) (1946—1949). Selle Eesti—Läti—Leedu ühisülikooli koosseisus tegutses ka õigusteaduskond (eestlastest õppejõududeks N. Maim, M. Nurk, I. Arens, K. Aun jt.).

Pole ilmselt sugugi juhuslik, et pärast Balti Ülikooli tegevuse lõppu Saksamaal aktiviseerus pagulaskond Rootsis. Tiivustas ju veel inimesi tegutsema usk uue ilmasõja puhkemisse ja sellega seoses peatsesse kojupöördumisse.

Stockholmis asutati **Eesti Teaduslik Instituut** (uurimisasutus ja kõrgem teaduslik õppeasutus, mis pidi arendama õppetegevust Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli nõuete kohaselt. . .), mille koosseisus loodi kaks teaduskonda (filosoofia- ja õigusteaduskond). Aastatel 1952—1961 Stockholmi Ülikooli ruumides tegutsenud õigusteaduskonna korraldajaks (dekaaniks) oli A. Taska. A. Taska koos I. Arensi, T. Grünthali, A. Kaelase, T. Künnapase, A. Mägi, H. Nurga, E. Poomi, G. Taltsi ja H. Tarmiga suutsid anda süstemaatilise õigusteaduse kursuse. Tihedat koostööd tehti õigusteaduse

alal Stockholmis sel ajal mitte ainult kohaliku ülikooliga, vaid ka Vaba Euroopa ülikooliga Strasbourgis.

Meie õigusteaduse ajaloo seisukohalt on oluline fakt, et kui Balti Ülikooli õigusteaduskonnas Hamburgis oli õppetöö toimunud saksa ja inglise keeles, siis Stockholmi Ülikooli juures tegutsenud **Eesti Teadusliku Instituudi õigusteaduskonnas** toimus õppetöö eesti keeles. Seega, aastatel 1952—1961 oli maailmas olemas veel üks õigusteaduskond peale Tartu ülikooli oma, kus sai kõrgemat juriidilist haridust eesti keeles (pealegi juhindus Stockholmis tegutsev otseselt enne 1940. a. kehtinud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppekavast). Õigusteaduskonna hingeks ja ideoloogiks Stockholmis oli kahtlemata A. Taska.

1955.a. avaldas ta üleskutse **"Meie õigusteadlaste järelkasvu probleeme"** (ilmunud ka A. Taska. Õigusteaduslikke mõtteid. Lund, 1989, lk. 265—266). Programmilises artiklis kutsus ta üles nooremat põlvkonda:

"...ärgem salakem maha oma südame häält ja ärgem valigem oma fakulteeti ainult õppimisaegse konjunktuuri arvestades. See võib kiirelt muutuda. Meie rahvas vajab õigusteadlasi, kes tahavad end rakendada tööle meie heaks neis tingimusis, mida kirjutab ette aeg ja vajadused, nii paguluses kui ka tulevikus vabastatud kodumaal. Meie rahvas vajab õigusteadlasi, kes on tahtelised edasi viima eesti õigusteaduslikku uurimistööd, kes on suutelised pidevalt ja püsivalt moodsa õigusteaduse valgusel näitama maailmale, missugune õiglusetus on osaks saanud meie rahvale ja riigile. Meie noored, meie õigusteadlased ei tohi väsida võitluses eesti rahva tõe ja õiguse eest."

Juba enam kui nelikümmend aastat tagasi (1955) juhtis A. Taska eesti noorte tähelepanu tänagi väga aktuaalsele vajadusele:

"Meie õigusteadlased, nii noored kui vanad, pole seni palju mõelnud ka ühele ikka suurenevale tegevusväljale, kus õigusteadlasi ohtralt vajatakse. See on tegevus rahvusvaheliste organisatsioonide juures. On õigus, et see nõuab palju ettevalmistust ja tööd, nõuab keelte oskust, kuid me ei tohi ära unustada, et see on ikka laienev ja suurenev tegevusväli, millele peame oma noori suunama. See nõuab küll aega ja vaeva, kuid need on positsioonid, mida tuleb vallutada, et kindlustada meie rahvale õiglast saatust ja tulevikku...".

Stockholmis tegutsenud õigusteaduskonna loengute alusel koostatud õppematerjalid rikastasid meie juriidilist kirjandust terve rea

uute tekstidega, mille ettevalmistamisest ja väljaandmisest võttis ikka osa ka A. Taska. Olgu siin mainitud P. Poomi "Eesti kriminaalõigus. Üldosa." (1954); A. Mägi "Eesti riiklik korraldus" (1954); I. Arensi "Põhijooni Eesti õiguse ajaloost I" (1956); T. Grünthali "Tsiviil- ja kaubandusprotsess" (1957) ning A. Taska enda koostatud "**Rahvusvaheline õigus" (1977)** ja **"Õigusteaduse metodoloogia" (1978).** Viimased kaks on kuuldavasti veel tänagi Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele vajalikuks õppematerjaliks.

Kui 1936. a. ilmunud prof. A. Piipi (1884—1942) "Rahvusvaheline õigus" käsitles nn. ÜRO-eelset rahvusvahelist õigust, siis nii A. Taska (1977) kui A. Uustali õpikud (1984) käsitlevad eesti keeles **nn. ÜRO-aegset rahvusvahelist õigust.** Üliõpilastele imponeerib täna A. Taska õpik nii oma käsitluse lühiduse kui selle poolest, et ta on vaba sellest ideoloogilisest ballastist, mis kurvastas oma eluõhtul ka hoopis mahukama õpiku autorit prof. A. Uustalit ennast.

A. Taska tegevust eesti õigusteaduse taasloomisel paguluses on huvitav vaadata lausa kultuuriteooria seisukohalt. Semiootika üks reegleid ütleb, et semiootilise struktuuri mistahes killus või üksiktekstis säilivad terve süsteemi rekonstrueerimise mehhanismid. Just selle terviklikkuse purunemine kutsub prof. J. Lotmani arvates esile kiirendatud "meenutamise" protsessi, s.t. semiootilise terviku rekonstrueerimise tema osa põhjal. Teise maailmasõja järel purunenud eesti õigusteadus taaslõi oma struktuuri kõikjal maailmas, kus said erialaselt (teaduses) tegutseda Tartu Ülikooli õigusteaduskonna kasvandikud. Kuid kõigist neist katsetest oli kõige süsteemsem just A. Taska osalusel ettevõetu Rootsis. Me võime öelda, et A. Taska (koos oma saatusekaaslastega Rootsis) püüdis luua lausa eesti õigusteaduse taassünniks pagulasühiskonnas terviklikku süsteemi.

Eesti juristide ühinemine (ühendamine) on olnud alati keeruliseks probleemiks. Tuletame meelde vaid M. Punga (1876—1941) üleskutset 1909. a. ja 1920—1944 tegutsenud Eesti Õigusteadlaste Seltsi jne. 1953. a. oli jälle A. Taska see, kes Lidingös koos E. Andersoni ja I. Rebasega asutas Juristide klubi.

Pole kahtlust, et A. Taska sai pidevalt aru globaalse eestlaskonna juristkonna ühinemise vajadusest eesti õigusteaduse elushoidmiseks paguluses. Selle realiseerimise vorm sai olla vaid üks — **"Õigusteadusliku Ajakirja"** asutamine. A. Taska kanda jäi toimetaja ja väljaandja koorem. Nagu selgub ajakirja tiitellehelt, toetasid toimetuskolleegiumit ka Juristide klubi liikmed. Ilmselt ka A. Taskale

endale oli kõige olulisem see toetus, mis ta sai ajakirja kaudu kolleegidelt kogu maailmast. "Õigusteaduslik Ajakiri", mis ilmus 1957—1964, on kahtlemata esimene tõeline globaalse eestlaskonna juriidiline ajakiri selle sõna otseses mõttes. Ajaloo jaoks on oluline fakt, et kuna Eestis oli ajakiri "Õigus" 1940. a. suletud, siis eesti õigusteaduse jaoks oligi see tol hetkel maailmas ainukeseks eestikeelseks juriidiliseks ajakirjaks üldse.

Kui maailm oli lõhestatud ideoloogiliselt ja siduda oli võimalik kergemini seda osa, mis asus nn. vabas maailmas, siis "Õigusteaduslik Ajakiri" püüdis anda oma panuse ka okupeeritud Eestis tehtava õigusteadusliku loomingu vahendamiseks eestlaskonnale. Seda tegi A. Taska retsensioonide ja tutvustuste kaudu. On huvitav märkida, et nii mõnegi nõukogude Eestis tegutsenud juristi tööle ilmus arvustus sel ajal vaid Rootsis.

Omaette tegevusvaldkonnaks, millele A. Taska pühendas palju energiat, oli meie rahvusliku- ja riikliku sümboolika ajaloo uurimisele. Olgu siin vaid loetletud osa nendest töödest: "Eesti riigilipu seaduse sünd" (1955), "Sini-must-valge värvikolmik ja Eesti Vabariik" (1971), "Sini-must-valge 100 aastat" (1982, 2. lühendatud trükk 1992), "Eesti hümn: Hümni ajaloost" (1983), "Eesti vapp" (1984), "Mõtteid Eesti rahva sümbolitest" (1988), "Eesti hävitatuid ja hävitamatuid mälestusmärke" (1986).

A. Taska tegevust analüüsides ja hinnates ei tohi me iialgi unustada, et suurem osa tema poolt loodust on tehtud kutsetöö ("leivatöö") kõrvalt. Ka pani tervis teda suure katsumuse ette. Hing tahtis teha veel paljutki, kuid keha tikkus tõrkuma seda koormust kandmast. Et veel nii mõndagi sai tehtud, siis siin tuleb kõrvuti A. Taskaga näha seda koormat kandmas ka tema abikaasat Hiljat (sünd. Weiderma).

A. Taska poolt Eestist ja Eesti jaoks loodu jäi kauaks raskesti kättesaadavaks Eestis. Kuid 80-ndate lõpus hakkab üha enam tulema A. Taska tehtust ka meie teadmisse. 90-ndate alguses (kui ta ühines ka taasloodud EAÕS-iga välisliikme staatuses) — algab Eestis mingil määral lausa A. Taska "buum". Tema kirjutisi taastrükivad ajalehed ja ajakirjad (trükivad uuesti sageli ka autorilt luba küsimata isehakanud levitajad).

Ka ta ise mõtles oma tööde kokkuvõtule ühiste kaante vahele. Üksteise järel valmivad kaks artiklite kogumikku "Õigusteaduslikke mõtteid" (1989) ja "Mõtteid maisel matkal" (1990), mis leiavad ka

juristide poolt arvustamist Eestiski (Akadeemia. 1990 nr. 11, lk. 2431—2438 ja Eesti Jurist 1992 nr. 3—4, lk. 222—223). Ühe viimase tööna pani ta kokku ja jõudis ka välja anda materjalide kogumiku K. Eenpalust (1888—1942).

A. Taska tegevuse tutvustuse kulminatsiooniks Eestis kujunes 1992. a., kui tähistati tema 80.-ndat juubelit. Sel puhul valmis isegi telefilm dr. jur. A. Taskast ning rohkete juubeliartiklite hulgas ilmus õnnitlus ka kolleegidelt Tartus (Põder, T. "Artur Taska — 80" Eesti Jurist. 1992 nr. 1. lk. 39—40).

Oma tervise tõttu ei saanud ta Eestisse tulla. Küll külastasid teda juristid Eestist ja abiks oli kolleegidega suhtlemisel ka telefon. Autorilgi õnnestus 18. mail 1993. a. kohtuda (kui Lundis toimus Jean Bodin Society kongressi väljasõiduistung) A. Taskaga isiklikult. Meie kohtumine oli lühike, kuid omamoodi väga sümboolne. Olin teda külastanud Eesti juristidest esimene uue põlvkonna professor. Ma tulin samast alma materist, mille head vaimu oli ta püüdnud kõik need aastakümned elus hoida pagulaskonna hulgas, et kord õitseks õigusteadus jälle vabas Eestis. Ehk saime mõlemad ühtmoodi aru, et ka meie Tartus oleme samade soovidega teel.

A. Taska elu möödus teenides eesti õigusteadust. Oma viimase soovi järgi lähetas ta oma raamatukogu Eestisse. Osa on juba raamatukogudesse jõudnud. Osa ootab veel aega, kui õigusteaduskond Tartus saab endale uued ruumid, kus enam kohta ka õppetoolide (instituutide) raamatukogudele. Eestikeelsesse juriidilisse kirjandusse on A. Taska jätnud sellise jälje, et ka aastakümnete järel tulevad Tartus Toomemäelt ikka lõbusad juuraüliõpilased ja võtavad raamatukogu riiulilt raamatuid, kus seisab sees tema nimi.

Olen mõelnud, et A. Taska kuulub kahtlematult nende meie juristide hulka, kellele EAÕS võiks püüda püstitada mälestuskivi kodukanti. Ehk oleks sümboolne, Tartumaa Konguta vallas maakivisse raiutud read:

Konguta valla mehele dr.jur. Artur Taskale (1912—1994)
Eestikeelse õigusteaduskonna rajajale Rootsis (1953—1961)
"Õigusteadusliku Ajakirja"
asutajale ja toimetajale (1957—1964)

Tartus, 24.02.1996

IN MEMORIAM

ERNST KIRS

14. 02. 1910 — 14. 12. 1994

Eesti riigiõiguse teoreetikute ja praktikute peret on tabanud korvamatu kaotus. 14. detsembril 1994 lakkas tuksumast ühe vanima Eesti tegevpoliitiku Ernst Kirsi süda.

Ernst Kirs sündis 14. veebruaril 1910. aastal Viljandimaal (alates 1931. aastast Valgamaa) Helme vallas Vansa talus, põlvnedes vanast Mulgimaa taluperemeeste suguvõsast, mille juured ulatuvad Põhjasõja-eelsesse aega. Tõrva algkooli ja Tõrva Ühisgümnaasiumi lõpetamise järel asus Ernst Kirs 1928. aasta sügisel õppima Tartu Ülikooli õigusteaduskonda. Oma riigiõigusele keskendunud õpinguid jätkas ta poliitilise tegevuse kõrval 1944. aasta sügissemestrini.

Eesti Maaliidu auesimehe karjäär kutselise poliitikuna algas 1928. aasta sügisel, kui ta juba üliõpilasena asus tegutsema Põllumeeste kogude erakonnas. 1933. aastast oli Ernst Kirs Ühinenud Põllumeeste ja Väikemaapidajate Kogude erakonna Võru-Valga-Petseri valimisringkonna peasekretär.

Ernst Kirs oli ka nn. lapua kongressi peaorganisaator, mille ettevalmistamise käigus viimistles ta lõplikult krooni kulla aluselt lahkumise programmi. See programm sai Jaan Tõnissoni valitsuse majandusprogrammi aluseks.

1940. aasta Riigikogu valimistel tühistati Ernst Kirsi kandidatuur ning ta tunnistati Johannes Vares-Barbaruse valitsuse vastase tegevuse eest rahvavaenlaseks. Sõja puhkedes Ernst Kirs arreteeriti ning toodi Tartusse "Halli maja" surmakambrisse, kust ta õnnekombel pääses.

Ernst Kirs osales 1941. aasta Tartu vabastamislahingutes. 1944. aasta veebruaris mobiliseeriti ta 2. piirikaitserügementi, mille koosseisus ta osales Narva kaitselahingutes. Vangi langenuna viidi Ernst Kirs Venemaale vangilaagrisse, kus sõjatribunal mõistis ta 10 aastaks Komimaa vangilaagrisse. Jõudnud 1954. aastal kodumaale, sai temast 35 aastaks maaparandustööline.

Ernst Kirsi programmkõne Eesti Maaliidu taastamise kongressil 1989. aasta mais sai liidu tegevuse aluseks. Maaliidu auesimehena oli ta Eesti vanim tegevpoliitik. Kogu oma poliitilise karjääri vältel oli Ernst Kirs tegev ka ajakirjanduses. 1933. aastal toimetas ta Valgas ajalehte Olevik. 1938. aastast oli ta Eesti Ajakirjanike Liidu liige.

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liikmena võttis E. Kirs aktiivselt osa prof. Jüri Uluotsa poliitilise tegevuse jäädvustamisest Eesti Vabariigi algaastail. Hoolimata kõrgest vanusest tundis E. Kirs alati suurt huvi põllumajandusõiguse probleemide vastu ning osales elu lõpuni seltsi agraarsektsiooni töös.

ILMAR REBANE

4. 08. 1912 — 13. 06. 1995

13. juunil suri õigusteaduse doktor professor Ilmar Rebane.

Ilmar Rebane sündis 4. augustil 1912 Peterburis. 1936. aastal lõpetas ta Tartu Ülikooli *cum laude*. Samal aastal valiti ta Eesti Tööliskoja sekretäriks, hiljem peasekretäriks. 1937. aastal võttis Ilmar Rebane Eesti esindajana osa Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konverentsist Genfis. Alates 1938. aastast töötas ta õiguskantsleri nõunikuna. 1941. aastal tegutses Ilmar Rebane Tartu õigusnõuandla advokaadina. Sõda katkestas töö advokatuuris. Teekond viis Uraali, millele järgnes tööpataljon.

Pärast sõda asus Ilmar Rebane tegelema teadustööga ning jäi sellele valdkonnale truuks surmani. Aastatel 1944—1945 oli Ilmar Rebane Moskva ülikoolis aspirantuuris, kus teda juhendas üks kriminaalõiguse suurkujusid Trainin. 1945. aastal kaitses Rebane kandidaadiväitekirja kuriteost osavõtu problemaatikast ning asus samal ajal tööle Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dotsendina.

Aastatel 1950—1955 võeti Ilmar Rebaselt võimalus töötada ülikooolis. 1968. aastal kaitses ta doktoriväitekirja ning 1969. aastast kuni emeriteerumiseni töötas ta Tartu Ülikooli kriminaalõiguse professorina. Paralleelselt teadus- ja pedagoogilise tööga oli Ilmar Rebane alates 1936. aastast advokatuuri liige ning praktiseeriv advokaat.

Ilmar Rebane on andnud hindamatu panuse nii Eesti õigusloomesse kui õigusteadusesse. Aastatel 1955—1960 kuulus ta kriminaalkoodeksi projektikomisjoni ühe selle põhiautorina, kellele kuulus teaduslikes küsimustes vaieldamatu prioriteet. Ilmar Rebane oli ka kriminaalkoodeksi kommentaaride kõigi viie väljaande koostaja ja põhiautor. Väljaannetest viimane (ilmus 1980) jääb saavutuseks, mida lähiaastatel vaevalt õnnestub ületada, peetagu silmas siis praktilist kasutatavust või lahenduste teoreetilist põhistatust.

Ilmar Rebane on Eesti kriminoloogia üks rajajaid. Aastatel 1966—1976 oli ta TÜ õigusteaduskonna juures tegutsenud kriminoloogia laboratooriumi teaduslik juhendaja. Sellesse aega langevad mitmed teoreetilised tööd ja empiirilised uuringud, millel on suur tähtsus Eesti kriminoloogia arengus.

Ilmar Rebase elutööks on kriminaalõigus. Aastatel 1971—1984 ilmus tema sulest kriminaalõiguse õppevahendite sari, üldosa täielik kursus, mis materjali ulatuse ning käsitluse sügavuse poolest kujutab endast tegelikult õpikut. Paraku jäi täitumata autori unistus näha oma õpikut kaante vahel. Mõistagi kajastas kirjutatu tollast seadusandlust ja kohtupraktikat, kuid ei ole kahtlust, et palju seal kirjutatust jääb Eesti kriminaalõigusteadusesse püsima kui üldinimlikele väärtustele ja süvateaduslikule analüüsile rajanev.

Ka kõrges vanuses jätkas professor tööd õigusteaduskonnas ning aktiivset

osalemist õigusloomeprotsessis. Tema juhitud ekspertkomisjon andis suure panuse Eesti põhiseadusliku korra kujundamisse.

Ilmar Rebane oli Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi taasasutaja ja seltsi esimees aastatel 1988—1991.

Ilmar Rebane säilitas kogu elu vaimuerksuse ja töövõime. Paraku tähendab see ka ühtlasi kurba asjaolu, et nii mõnigi suur töö jäi pooleli. Tema mälestusteraamat ilmus 1987 ning see oli ka professori viimane raamat. Kavandatud ja peaaegu valmiskirjutatud järg ei jõudnud enam trükki. Ilmar Rebane jõudis valmis kirjutada Eesti uue kriminaalseadustiku eelnõu ning seda ka korduvalt ümber töötada ja viimistleda. Kolleegid tunnustavad tehtud hiigeltööd ning neil on võimalus seda jätkata.

Meie südametes püsib mälestus professor Ilmar Rebasest kui suurest teadlasest ja tugevast isiksusest. Oma raamatutes ja teadustöödes jääb ta meiega.

EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI TEGEVUSE KRONOLOOGIA 1993-1995

1993

Ettekande- ja arutluskoosolekud:

21. jaanuar - Kohtureformist
18. märts - Põllumajandusõiguse probleeme
22. aprill - Asjaõiguse aktuaalseid probleeme
Töölepinguseaduse ja puhkuseseaduse rakendamise probleeme
9. detsember - Ameerika Ühendriikide õigusest

* * *

aprill - Üliõpilastööde konkursi väljakuulutamine arvukatel teemadel
8. juuni - XVII Eesti Õigusteadlaste Päev
8. oktoober - Kollokvium teemal "Võimude lahususe riigiõiguslikud alused teoorias ja praktikas" (Tallinn)
29. oktoober - Aastakoosolek ettekandega teemal "Kriminaalkotupidamise menetlusest"

1994

Ettekande- ja arutluskoosolekud:

jaanuar - Põhiseaduslikud probleemid (Tallinn)
veebruar - Kuritegevuse vastase võitluse probleeme (Tallinn)
24. märts - Eraõiguse küsimused
12. mai - Haldusmenetlusest
19. oktoober - Juriidiliste ajakirjade olukorrast
16. november - "Bibliographia iuridica Estonica 1918-1940. Eesti-õiguskirjandus" - loomine, probleemid, tulevikukavad

28. november - Töösuhete õiguslik reguleerimine taasiseseisvunud Eestis

21. detsember - Karistuspoliitika: repressiivsus (Leps ja Remmel) versus paindlikkus (Saar ja Kiviloo)

* * *

jaanuar - Üliõpilastööde konkursi väljakuulutamine teemal, mis on seotud õigusreformi läbiviimisega ning uue õigussüsteemi loomisega Eesti Vabariigis

28.-29. juuni - XVIII Eesti Õigusteadlaste Päevad

28. oktoober - Aastakoosolek ettekandega teemal "Kaubandus- ja tsiviilseadustikust"

detsember - Üliõpilastööde konkursi väljakuulutamine teemal "Alaealiste kuritegevuse põhjused"

1995

Ettekande- ja arutluskoosolekud:

18. jaanuar - Professiooni eetika. Milleks? Kuidas? Kes?

15. veebruar - Kuhu lähed, eesti akadeemiline juriidiline haridus? Arenguteed ja vormid

15. märts - Eesti riigiõiguslik areng. Põhiseaduslik kord ja selle kaitse

13. aprill - Eesti arengu õigusteaduslik tunnetus ehk õigusteaduse seisund Eestis. Kas Eestis kehtib lause — pole midagi praktilisemat kui hea teooria?

17. mai - Õigusinformaatika Eestis — seis, vajadused, arengud

13. september - Pangandus ja õigus

* * *

märts - ilmus EAÕS-i aastaraamat 1991-1992

9. juuni - XIX Eesti Õigusteadlaste Päev

20. oktoober - aastakoosolek ettekandega teemal "Meditsiiniõiguse arengust Eestis"

SISUKORD

Saateks viiendale aastaraamatule 3
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi liikmeskond seisuga 20.10.1995 5
EAÕS-i põhikirja muutmisest, seltsi esimehe, juhatuse ja revisjonikomisjoni valimisest 7
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi põhikiri 8
Aruanne EAÕS-i tegevusest ajavahemikul 4.12.1992—29.10.1993 13
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosoleku otsus 29.10.1993 18
Aruanne EAÕS-i tegevusest ajavahemikul 30.10.1993—28.10.1994 19
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosoleku otsus 18.10.1994 23
Aruanne EAÕS-i tegevusest 28.10.1994—20.10.1995 25
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosoleku otsus 20.10.1995 29

XIX Eesti Õigusteadlaste Päev 9. juunil 1995:
Kava 30
Ettekanded ja sõnavõtud:
Riigikogu õiguskomisjoni esimees D. Liiv 31
Justiitsminister P. Varul 41
Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelvalvega. Riigikohtu esimees R. Maruste 50
J. Heinla Riigikantselei õigusloomeosakonnast 68
Kokkuvõte sõnavõttudest 70
XIX Eesti Õigusteadlaste päeva resolutsioon 75

Artiklid ja ettekanded:
Akadeemilise õigushariduse hetkeseis ja arenguperspektiivid. P. Pruks 76

Õigusõpe Eesti Riigikaitse Akadeemias. E. Raska 87
Eraõiguslikul alusel tegutsevate kõrgkoolide staatusest Eesti Vabariigis. M. Susi 89
Rahvusvaheline Sosiaalteaduste Rakenduslik Kõrgkool "LEX". G. Perović 94
Õigusinformaatika Eestis - seis, vajadused, arengud R. Vende 98
Eesti presidendi kompetentsid 1992. a. põhiseaduse järgi. H.-J. Uibopuu 103
Õiguslik hinnang kohtuvälistele repressioonidele ja alusetutele süüdimõistmistele Eestis. J. Sootak 170
Õigusemõistmine kui õiguse mõistmine. E. Kergandberg 190
Ühiskond — kuhu lähed? A. Leps 200
Dr.jur. Artur Taska (20.01.1912—29.09.1994). P. Järvelaid 211

In memoriam
Ernst Kirs (14.02.1910— 4.12.1994) 218
Ilmar Rebane (4.08.1912—13.06.1995) 219
Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi tegevuse kronoloogia 1993-1995 221
Sisukord 223